WYDAWNICTWA
GRUP POLSKICH POROZUMIEŃ
PRAWNICZYCH Z ZAGRANICĄ

ZESZYT 4 ZBIOROWY

PAŃSTWA BAŁTYCKIE

WARSZAWA 1939

Skład główny:
KSIĘGARNIA POWSZECHNA, WARSZAWA, PLAC NAPOLEONA 1

„Drukarnia Lekarska", Sp. z o. o., Warszawa, Leszno 56, tel. 11-98-75.

Tworzenie porozumień prawniczych obejmujących poszczególne narody ma tę przewagę nad międzynarodowymi kongresami i organizacjami, że wychodząc poza teoretyczne i ogólnikowe rozważania przyczynić się może do rzeczywistego poznania wzajemnego, do głębszego zbadania tradycji prawnych oraz do konfrontacji doświadczeń żywej twórczości prawniczej.

Konieczność takiej wymiany prawniczej pomiędzy Polską a pozostałymi krajami pobrzeża Bałtyckiego narzuca się sama. Zbliżone warunki geograficzne i geopolityczne, wiele wspólnych czynników historycznych, a z drugiej strony samodzielność współczesnej myśli prawniczej narodów sąsiadujących ze sobą na pobrzeżu Bałtyckim sprawiają, że rozważania prawnicze wspólnie odbywane muszą tu być szczególnie interesujące i płodne.

Doskonałym tego przykładem jest właśnie zeszyt obecny.

Podstawowe problematy prawnicze Estonii, Finlandii, Litwy i Łotwy, oświetlone przez najwybitniejszych ich przedstawicieli, nie tylko rozszerzają i pogłębiają zakres naszej wiedzy, ale nadto przyczyniają się do lepszego zrozumienia wzajemnego, do wytworzenia wspólnych pojęć prawnych, słowem do ugruntowania tej współpracy prawniczej, której rezultaty muszą dać wszystkim jej uczestnikom szczere zadowolenie i rzetelną korzyść.

(—) W. MAKOWSKI
Marszałek Sejmu Rzplitej Polskiej
Prezes Honorowy Grup Polskich
Porozumień Prawniczych z Zagranicą

JERZY ULUOTS
profesor Uniwersytetu w Tartu
przewodniczący Sejmu Estońskiego

ROZWÓJ KONSTYTUCYJNY W ESTONII ZE SPECJALNYM UWZGLĘDNIENIEM ROLI PREZYDENTA REPUBLIKI.

Charakterystyczną cechą Estonii, z punktu widzenia prawnopaństwowego, był w ciągu kilku stuleci pewnego rodzaju dualizm.

Dualizm ten przejawił się przede wszystkim w tym, że cały obszar Estonii, względnie jej część, znajdowała się pod rządami obcych władców, przebywających poza granicami kraju. W wiekach średnich władcą był papież i cesarz Świętego Cesarstwa Rzymskiego. Później, od XV do XVIII stulecia, królowie polscy, duńscy i szwedzcy, wreszcie od XVIII wieku cesarz rosyjski.

Jednocześnie jednak cały obszar Estonii pokryty był siecią dobrze zorganizowanych i rozwiniętych autonomicznych instytucyj. Szczególnie w zachodniej i północnej Estonii, istniały te autonomiczne organizacje od wczesnego średniowiecza aż do czasów obecnych. W ciągu ostatnich 200 lat istniały one również i w południowej Estonii. Zakres uprawnień tych autonomicznych organizacyj najlepiej charakteryzuje pogląd gubernatora Estonii ks. Szachowskiego, według którego samowładny cesarz rosyjski, jeszcze około 90 roku zeszłego stulecia, w dawnej północnej części Estonii, więcej był ograniczony w swej władzy, niż konstytucyjny monarcha. Dopiero w ostatnich latach panowania rosyjskiego były robione próby ograniczenia lokalnej politycznej autonomii i właśnie z tego powodu popularność władzy rosyjskiej nie zwiększyła się, lecz zmniejszyła, a idea autonomicznej Estonii znowu zaczęła zwycięsko kroczyć naprzód.

Mianowicie zaraz po rewolucji w lutym 1917 r., na żądanie po-

litycznych kół estońskich, Tymczasowy Rząd Rosyjski wydał 30 marca 1917 r. ustawę, na zasadzie której cały obszar Estonii, mniej więcej w obrębie jego etnograficznych granic, uzyskał autonomię ze stosunkowo dużymi uprawnieniami.

Najwyższą władzą tej autonomicznej jednostki została tzw. „Rada" lub „Sejm Krajowy" („Landesrat" albo „Landtag"), złożona z przedstawicieli narodu, wybranych na demokratycznych zasadach, a władzą wykonawczą — kolegialny organ „Rząd Krajowy" („Landesregierung").

Jednakże dualizm, który pozostał zjawiskiem historycznym, nie był przez to usunięty. Na miejsce dawnych generał-gubernatorów i gubernatorów, wstąpił jako przedstawiciel władzy państwowej rosyjski komisarz rządowy Tymczasowego Rządu Rosyjskiego ze swymi pomocnikami. W ówczesnej sytuacji zmniejszała się jednak coraz bardziej władza komisarza, a jednocześnie wzrastała władza autonomicznych Rady i Rządu Krajowego. Dalszy rozwój wypadków przyniósł jeszcze większy przełom. Jak wiadomo, dnia 25 października 1917 roku wybuchła w Rosji rewolucja, która usunęła Tymczasowy Rząd, przez co jednocześnie komisarz w Estonii stracił prawną podstawę swego urzędowania.

Z tego faktu wyciągnął autonomiczny Landtag Estonii te konsekwencje, że uchwałą z dnia 28 listopada 1917 r. ogłosił siebie za najwyższą władzę państwową w Estonii. Aktem tym wobec upadku obcej władzy przestał istnieć w Estonii kilkusetletni dualizm, a miejscowy autonomiczny samorząd stał się suwerennym dzierżycielem władzy. Z autonomicznego samorządu powstało państwo.

Ludzie w sposobie myślenia i w swych poglądach znajdują się o wiele więcej pod wpływem przeszłości, niż sami skłonni są to przyznać. W mentalności miejscowych samorządów i autonomicznych instytucyj w Estonii wyżej wspomnianych cudzoziemskich władców i ich zastępców uważano jako ciało obce w miejscowym życiu, jako przyczynę politycznego dualizmu i często jako symbol gwałtu.

Tym głównie tłumaczą się późniejsze trudności we wprowadzeniu i swoistym rozwoju instytucji monokratycznej Głowy Państwa w Republice Estońskiej.

Mianowicie w latach 1917—1919 w pierwszym okresie jej powstania i rozwoju, Estonia nie znała takiej instytucji.

Władza państwowa w okresie autonomii znajdowała się w ręku Landtagu i Tymczasowego Rządu. Odstąpiono wtedy od połączenia władzy państwowej w jednym ręku.

Na zebraniu Konstytuanty w 1919 r. przewodniczący jej został ustanowiony Przedstawicielem Państwa. W stosunku do obowiązującego prawa państwowego oznaczało to pewien postęp w kierunku kształtowania się instytucji monokratycznej głowy Państwa.

Należy jednak zaznaczyć, że Prezydent Konstytuanty sprawował funkcję głowy Państwa tylko w dziedzinie reprezentacji. Kilka dalszych funkcyj głowy Państwa zmuszony był sprawować jedynie pod naciskiem praktycznych wymagań życia, bądź w charakterze organu wykonawczego Konstytuanty.

Prezydent Konstytuanty zmuszony był np. występować czynnie, gdy chodziło o zażegnanie kryzysów rządowych.

Przy opracowaniu ostatecznej formy konstytucyjnej w Komisji Konstytucyjnej Konstytuanty w latach 1919—20, kwestia ukształtowania instytucji głowy Państwa okazała się więcej nagląca, niż przedtem.

W odnośnym pierwotnym projekcie była przewidziana specjalna instytucja kolegialna: Senat, której przewodniczący: prezydent Senatu miał być prawnym przedstawicielem Państwa i organem sankcjonującym i ogłaszającym ustawy.

Ten projekt jednak nie spotkał się z uznaniem. Przy opracowaniu następnego projektu instytucję Prezydenta Republiki przyjęto w wykończonj zupełnie formie. Prezydent Republiki miał być wybierany na przeciąg 4 lat przez Sejm (Volksvertretung), albo przez Zgromadzenie wyborcze (Wahlversammlung).

Zadaniem Prezydenta Republiki miało być kierowanie sprawami państwowymi, zgodnie z ustawami i interesami Państwa, dbanie o wykonanie ustaw oraz mianowanie i zwalnianie urzędników wojskowych i cywilnych. Przysługiwać mu miało prawo rozwiązania Sejmu przed końcem kadencji wyborczej, a wreszcie mianowanie Prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez tegoż ministrów.

Wszystkie akty państwowe Prezydenta miały być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów lub odnośnego Ministra resortowego, który ze swej strony miał być odpowiedzialny przed Sejmem.

Kwestia głowy Państwa (Prezydenta) po długich naradach

i rozważaniach w komisji konstytucyjnej została opracowana w wyżej opisanej formie i następnie przedstawiona na plenum Konstytuanty dla powzięcia ostatecznej decyzji, które jednak, aczkolwiek minimalną większością, odrzuciło instytucję głowy Państwa.

Stosowanie do tej decyzji projekt został przerobiony przez Komisję Konstytucyjną.

Zmieniony projekt tym razem został przyjęty przez Konstytuantę z małymi poprawkami i wszedł też potem w życie jako Konstytucja Republiki Estońskiej z 1920 r.

Stosownie do wyżej wspomnianego zasadniczego postanowienia Konstytuanty, Konstytucja Rzeczypospolitej Estońskiej z 1920 r. nie uznała instytucji głowy Państwa w ogólnie przyjętym znaczeniu, jako organu samodzielnego i łączącego w sobie władzę państwową. Zadaniem Najstarszego w Państwie („der Staatsälteste") w każdym razie było reprezentować Republikę Estońską.

Również miał Najstarszy w Państwie kierować rządami Republiki i uzgadniać działalność Rządu, przewodniczyć na posiedzeniach Rady Ministrów, i służyło mu prawo żądania od poszczególnych ministrów, aby mu zdawali sprawozdanie ze swej działalności. Rząd Republiki ze swej strony musiał posiadać zaufanie Sejmu, a ten ostatni opierał się na zaufaniu narodu. Logicznie biorąc wygląda to tak, że Najstarszy w Państwie jest nie tylko przedstawicielem, ale również jako szef Rządu, uosobieniem woli większości Parlamentu i większości Narodu. Tymczasem Najstarszy w Państwie był tylko primus inter pares. Wśród pozostałych członków rządu władza w państwie należała nie do niego, a do rządu, przy czym Najstarszy w Państwie, zarówno jak i rząd Republiki byli w pełnej zależności od przedstawicielstwa narodowego, które mianowało ich i zwalniało w miarę darzenia zaufaniem.

Nie Najstarszy w Państwie i nie Rząd Republiki, ale przedstawicielstwo Narodu, które w Estonii nazywa się Riigikogu, czyli Zgromadzenie Państwowe, był organem łączącym w sobie władzę państwową.

Zgromadzenie Państwowe (Riigikogu) było nie tylko organem ustawodawczym, uchwalającym i ogłaszającym ustawy, ale wybierało również członków Sądu Najwyższego i przewodniczącego Kontroli Państwa i sprawowało inne odpowiedzialne funkcje. A więc obowiązki, które zwykle spełnia głowa Państwa, były w rzeczywistości roz-

dzielone między rozmaite organa, mianowicie: Najstarszy w Państwie, Rząd Republiki i Zgromadzenie Państwowe (Riigikogu), które okazało się najsilniejszym i najpotężniejszym organem.

Powody, które przytoczono za wprowadzeniem monokratycznej głowy Państwa w Konstytuancie, nie pozostały jednak w przyszłości bez wpływu na życie praktyczne.

Kwestia wprowadzenia instytucji monokratycznej władzy naczelnej — Prezydenta Republiki, zajmowała naczelne miejsce w projekcie zmiany konstytucji, zgłoszonym przez stronnictwo rolników w 1926 r. Gdy później zmiana konstytucji stawała się coraz bardziej aktualną, najważniejszym motywem tej zmiany było wprowadzenie monokratycznej władzy naczelnej, podczas gdy pozostałym, też ważnym zmianom, mniej poświęcano uwagi.

Stosownie do tego w projekcie zmiany konstytucji zgłoszonym przez stronnictwo rolników w 1929 r. nadano instytucji głowy Państwa mniej więcej taki sam charakter, jaki w projekcie wyżej wymienionej Komisji Konstytuanty. Różnica polegała tylko na tym, że Prezydent miał być teraz wybierany bezpośrednio przez Naród. Podobny charakter miała instytucja głowy Państwa również w projekcie zmiany konstytucji, zgłoszonym w 1930 r. przez stronnictwo ludowe (Volkspartei).

W projekcie zmiany Konstytucji z 1932 r. opracowanym przez Komisję Parlamentu i przedłożonym narodowi przez parlament do głosowania w drodze referendum, prawne stanowisko Prezydenta pozostało na ogół takie samo jak w poprzednich projektach, tylko niektóre szczegóły zostały rozwinięte i władzę głowy Państwa jeszcze trochę rozszerzono.

Gdy projekt ten w głosowaniu nie uzyskał większości, w drugim projekcie zmian konstytucji, zgłoszonym przez sejm, pozostało prawne stanowisko Głowy Państwa na ogół to samo, co i w poprzednim projekcie.

Również i drugi projekt został w referendum z 1933 r. odrzucony jeszcze większą ilością głosów niż pierwszy projekt sejmu.

Przedłożony następnie przez przywódców walki o niepodległość projekt zmiany konstytucji, przyjęty był znaczną większością głosów w referendum z 1933 r.

W ten sposób udało się po wieloletnich projektach i próbach wprowadzić instytucję monokratycznej głowy Państwa do ustroju

państwowego Estonii, pod nazwą Najstarszego w Państwie (Staatsältester).

Zmiana konstytucji z 1933 r. ograniczyła się przede wszystkim do tych zmian, które były spowodowane koniecznością wprowadzenia instytucji głowy Państwa. Zmiana ta szła w tym kierunku, do którego dążyły wszystkie projekty od 1929 r.

Również przy uregulowaniu stanowiska prawnego głowy Państwa, opierała się ta zmiana konstytucji na poprzednich projektach, szczególnie na jednym wariancie jednego z tych projektów.

W każdym razie zmiana konstytucji z 1933 r. zwiększyła, w porównaniu do poprzednich projektów, znacznie władzę głowy Państwa, zwłaszcza w jego stosunku do Sejmu.

W ten sposób przesunął się punkt ciężkości władzy państwowej od Sejmu znacznie na korzyść głowy Państwa. Najstarszy w Państwie (Stattsältester) mógł teraz sam kierować losami państwa. W rozwoju następnych wypadków uchwalono w nowym referendum w lutym 1936 r. znaczną większością głosów, aby Zgromadzenie Narodowe przy opracowaniu nowej konstytucji kierowało się zasadami, że Estonia ma pozostać wolnym państwem, rządzonym na podstawach władztwa ludu. Obieralna Głowa Państwa współpracuje w harmonii z mianowanym przez siebie Rządem i dwiema Izbami przedstawicieli Narodu.

W projekcie konstytucji, przedłożonym do rozpatrzenia Zgromadzeniu Narodowemu przez Najstarszego w Państwie, było zagadnienie głowy Państwa dość gruntownie uregulowane. Również rozmaite komisje Zgromadzenia zajmowały się dokładnie zagadnieniem głowy Państwa. Przy tym Zgromadzenie stara się uwzględnić możliwie ściśle wytyczne nakreślone w referendum z lutego 1936 r. i równocześnie brać pod uwagę doświadczenia wynikające z dotychczasowych prac nad konstytucją, jak również potrzeby nowoczesnego życia państwowego. Poza tym uwzględniono doświadczenia zagraniczne.

Rezultatem tej pracy było rozbudowanie instytucji głowy Państwa w formie przyjętej w uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w 1937 r. konstytucji pod nazwą „Prezydenta Republiki".

Wynika z rozważań dotychczasowych, że zagadnienie monokratycznej głowy Państwa było w Estonii od czasu konstytunty zawsze na porządku dziennym i była to najważniejsza kwestia przy zmianie

konstytucji estońskiej. Tym ciekawiej jest rozpatrzyć, jak zagadnienie to zostało rozwiązane przez Sejm w nowej konstytucji.

Przystępujemy do rozpatrzenia przepisów o wstąpieniu w urząd i ustąpieniu Prezydenta Republiki oraz jego prawno-państwowego stanowiska obok innych organów Państwa, aby w końcu rozważyć kilka specjalnych zagadnień ustrojowych.

Naturalnie nie możemy się zatrzymywać na wszystkich drobnych szczegółach, musimy się ograniczyć tylko do ogólnego rzutu oka na najgłówniejsze zagadnienia w omawianych przepisach.

W referendum z 1936 r. domagano się, aby głowa Państwa była „obieralną". Było więc oczywiste, że objęcie urzędu przez Prezydenta Republiki może nastąpić tylko w drodze wyboru. Istnieje jednak rozmaite postępowanie przy wyborze głowy Państwa. Wszystkie ważniejsze i najczęściej spotykane systemy wyboru były rozważane i badane przez odnośne komisje Zgromadzenia Narodowego.

W rezultacie tych rozważań zajęto stanowisko, że żaden ze znanych systemów wyboru nie jest zupełnie wolny od błędów i wad. I tak wybór głowy Państwa w drodze referendum i głosowania narodu mógł łatwo doprowadzić do dyktatury, wybór zaś głowy Państwa przez elektorów mógłby wprowadzić na fotel Prezydenta Republiki zupełnie nieoczekiwanego kandydata, wybór głowy Państwa tylko przez Przedstawicielstwo Narodowe pozostawiłby głowę Państwa w dużej odeń zależności.

Trzeba zatem było znaleźć taki system wyboru, który by dawał lepsze rezultaty, chociaż w swoich zasadniczych podstawach może nie był zupełnie jednolity. Za taki system można uważać procedurę wyboru Prezydenta Republiki przewidzianą w § 40 nowej konstytucji Estońskiej.

Kandydatem na stanowisko Prezydenta Republiki może być obywatel mający prawa wyborcze, w wieku najmniej lat 45, a tym samym życiowo dojrzały i doświadczony.

Przy tym Konstytucja nie zabrania wyznaczenia na kandydata urzędującego Prezydenta.

Trzy instytucje, drogą tajnego głosowania, wystawiają kandydatów na stanowisko Prezydenta Republiki, mianowicie: jednego kandydata — Sejm, drugiego — Izba Wyższa, która w Estonii nosi nazwę Rady Państwa, trzeciego — przedstawiciele samorządu na zwołanym w tym celu zgromadzeniu.

Ponieważ między instytucjami, które wystawiają kandydatów na Prezydenta znajdują się obie Izby przedstawicieli narodu, więc rezultat tego nakazu procedury wyborczej mógłby być taki sam jak przy wyborze Prezydenta przez Przedstawicielstwo Narodowe lub przez kolegium elektorów.

Dlatego też wystawienie kandydata przez trzecią instytucję, mianowicie przez przedstawicieli samorządu, ma przeciwdziałać wystawieniu kandydata przez obie Izby Przedstawicielstwa Narodowego, który by był od nich zbyt uzależniony.

W ten sposób uniknie się niedogodności, która mogłaby powstawać, gdyby wybór głowy Państwa następował tylko przez Przedstawicielstwo Narodowe lub przez kolegium elektorów.

Również uniknie się w ten sposób niedogodności, która mogłaby powstać, gdyby kandydaci na Prezydenta byli wybierani drogą plebiscytu, gdyż w szczególności w ten sposób powinno być wykluczone, aby przy wysunięciu kandydata mogły odgrywać rolę wpływy zagraniczne, co w małym państwie przy plebiscycie byłoby w każdym razie do pomyślenia.

W taki sposób przewidziane postępowanie przy wyborze kandydatów na Prezydenta powinno dawać wszelką gwarancję, że na stanowisko Prezydenta Republiki będą wybrani godni kandydaci.

Gdy wszystkie trzy wyżej wymienione instytucje wystawią kandydatów na stanowisko Prezydenta, wówczas następuje wybór.

Sposób wyboru zależy od tego, czy wystawiono dwóch lub trzech kandydatów, czy też tylko jednego.

Gdy wystawiono dwóch lub trzech kandydatów, wybór Prezydenta Republiki następuje przez naród w głosowaniu ogólnym, równym, bezpośrednim i tajnym.

Prezydentem Republiki zostaje ten z kandydatów, który otrzymał największą ilość głosów, a przy jednakowej ilości głosów, kandydat starszy wiekiem. Jeżeli wszystkie odnośne instytucje wystawiły jednego i tego samego kandydata, czyli, że istnieje tylko jeden kandydat, było by to teoretycznie możliwe, że i na osobę tego jedynego kandydata odbędzie się głosowanie. Z różnych stron zalecano w Zgromadzeniu Narodowym ten system. Trzeba jednał wziąć pod uwagę, że w tym wypadku nie mogło by być prawdziwego głosowania, ponieważ nie było by wyborów między kandydatami. Dlatego też mogłaby być tylko mała frekwencja w wyborach. Ostatnie byłoby niepożą-

dane zarówno ze strony instytucyj, które wystawiły kandydata, jak i ze strony samego kandydata jako Prezydenta, a tym samym również z punktu widzenia całego Państwa.

Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że wystawienie tylko jednego kandydata może się zdarzyć w wyjątkowych wypadkach, w szczególności gdy wystawiony kandydat wskutek osobistych walorów przewyższa wszystkich innych albo jeżeli polityczna sytuacja państwa wymaga wystawienia tylko jednego kandydata.

Dla tych wyjątkowych wypadków trzeba było znaleźć inny sposób postępowania. Toteż, jeżeli jest wystawiony jeden tylko kandydat, zbierają się wszystkie 3 instytucje, które wybrały tego kandydata, pod przewodnictwem przewodniczącego Sejmu. Jeżeli wystawiony kandydat na tym zebraniu wyborczym przy tajnym głosowaniu otrzyma przynajmniej $^3/_5$ głosów ustawowego ich składu, to zostaje uznany za obranego Prezydentem Republiki i wówczas głosowanie narodu nie następuje. Jeżeli wybrany kandydat otrzyma mniej niż $^3/_5$ głosów ustawowego składu zgromadzenia wyborczego, wówczas uważa się wybór za bezskuteczny i odnośne instytucje winny bez zwłoki przystąpić do wyboru kandydatów na Prezydenta. Z wyżej powiedzianego wynika, że ustanowienie postępowania przy wyborach z jednej strony przez tajne głosowanie w zupełności zapewnia swobodę wyborów, z drugiej strony wymaganie większości $^3/_5$ głosów gwarantuje, że tylko w wyjątkowych na prawdę wypadkach odstąpi się od ogólnego głosowania narodu. Po wyborach musi wybrany kandydat złożyć Narodowi Estońskiemu uroczystą przysięgę, co następuje na Kongresie Parlamentu (Kongress der Staatsversammlung). Słowa tej uroczystej przysięgi są dokładnie ustalone w Konstytucji (§ 41).

Złożenie tej uroczystej przysięgi ma konstytucyjne znaczenie, ponieważ dopiero po jej złożeniu uważa się, że Prezydent Republiki objął swój urząd (§ 41).

Prezydent Republiki wybierany jest na przeciąg 6 lat (§ 40 punkt I). Ponieważ okres urzędowania zaczyna się nie od chwili wyborów, ale od chwili złożenia uroczystej przysięgi (§ 41), należy początek 6-letniego okresu liczyć od chwili złożenia przysięgi.

Wyjątek od ogólnego przepisu okresu sześcioletniego jest przewidziany tylko na czas wojny, kiedy to pełnomocnictwa Prezydenta Republiki zostają przedłużone.

W razie takiego przedłużenia nowe wybory rozpisuje się najpóźniej w 3 miesiące po demobilizacji (§ 145).

Urząd Prezydenta Republiki może być opróżniony przed upływem sześcioletniego okresu w następujących 4 wypadkach:

1) złożenia urzędu przez samego Prezydenta Republiki,

2) w razie jego śmierci,

3) z powodu choroby Prezydenta lub innych przeszkód przy wykonywaniu urzędu,

4) w razie skazania sądowego.

Prezydenta Republiki zastępuje Zastępca Prezydenta lub Prezes Ministrów. Konstytucja przewiduje sprawowanie urzędu Prezydenta Republiki przez wybranego ad hoc zastępcę tylko w dwóch wypadkach: podczas wojny (§ 46 ustęp 3) oraz w razie oddania Prezydenta pod sąd.

Ponieważ w razie wojny przy sposobie prowadzenia nowoczesnej wojny prawidłowy wybór Prezydenta Republiki jest niemożliwy i ponieważ Prezes Ministrów, który zwykle zastępuje Prezydenta (§ 46 ustęp 1) mógłby doznawać przeszkód w pełnieniu funkcyj zastępcy, wydaje się specjalne unormowanie na czas wojny uzasadnione.

W przypadku oddania Prezydenta pod sąd, specjalne uregulowanie zastępstwa okazuje się również konieczne, ponieważ Prezes Ministrów mianowany przez Prezydenta jest wobec niego politycznie odpowiedzialny (§ 50 i § 42) i nie nadaje się na zastępcę oddanego pod sąd Prezydenta.

Zastępca Prezydenta Republiki jest wybierany przez specjalne kolegium wyborcze, które składa się z Prezesa Ministrów, z Głównodowodzącego Wojsk, przewodniczącego Sejmu, Prezydenta Rady Państwa i Prezesa Trybunału Stanu.

Przy ustanowieniu składu tego kolegium wyborczego przepisy konstytucji zostały tak ułożone, że kolegium wyborcze może w każdej chwili i we wszelkich warunkach zlecone mu zadanie spełnić. Wobec tego wybór zastępcy Prezydenta jest zapewniony w każdej sytuacji.

Zastępca Prezydenta Republiki ma wszystkie prawa i obowiązki związane z urzędem Prezydenta Republiki, z tym jednym wyjątkiem, że w razie oddania dotychczasowego Prezydenta pod sąd zastępca nie ma prawa zarządzić wyborów do Sejmu i utworzyć nowej Rady Państwa (§ 45, 46 ustęp 2).

Jeżeli urząd Prezydenta stał się wolny albo jeżeli Prezydent z powodów wyliczonych w ustawie nie może wykonywać swoich funcyj, a zastępca Prezydenta nie został ustanowiony, to Prezes Ministrów sprawuje czynności Prezydenta Republiki.

Prezes Ministrów, sprawujący czynności Prezydenta Republiki ma wszystkie prawa i obowiązki związane z urzędem Prezydenta, tylko nie ma prawa zarządzić wyborów do Sejmu i utworzyć nowej Rady Państwa.

Urząd Prezydenta skutkuje przede wszystkim pewne zmiany w jego osobistym stanowisku prawnym, a powtóre daje mu decydujące prawno-państwowe stanowisko w całokształcie ustroju Państwa.

Osobiste stanowisko prawne Prezydenta Republiki zmienia się przede wszystkim pod tym względem, że urząd Prezydenta Republiki nie może być połączony z żadną inną służbą lub zawodem (§ 43 ust. 1). Wobec tego rozwiązują się automatycznie z chwilą objęcia urzędu Prezydenta Republiki wszystkie jego dotychczasowe prywatno i publiczno-prawne stosunki służbowe.

Roszczenia odszkodowawcze i podobne roszczenia, które normalnie powstają przy tego rodzaju rozwiązaniu, nie mogą być podnoszone w tym przypadku. Konstytucja uchyla tu odnośne ustawy i kontrakty. Również na zasadzie konstytucji wygasają jego ewentualne pełnomocnictwa jako członka Przedstawicielstwa Narodowego. Ponieważ Prezydent Republiki nie może podczas czasu trwania swego urzędu sprawować żadnych innych funkcyj ani wykonywać zawodu, otrzymuje na czas pełnienia swego urzędu jako odszkodowanie pobory, na mocy specjalnej ustawy, które mogą być zmienione tylko w odniesieniu do Prezydenta mającego być wybranym w następnych wyborach.

Poza tym każdy ustępujący ze stanowiska Prezydenta otrzymuje jako były najwyższy urzędnik Państwa emeryturę w wysokości $^{3}/_{4}$ poborów Prezydenta (§ 44) i ma prawo być członkiem Rady Państwa (§ 84 ustęp 2).

Specjalne obowiązki związane ze stanowiskiem Prezydenta Republiki i odpowiedzialność wypływająca z ich spełniania wykluczają aby przeciwko Prezydentowi Republiki mogło być wszczynane zwykłe postępowanie sądowe.

Wobec tego Prezydent Republiki w czasie sprawowania urzędu może być pociągnięty do odpowiedzialności sądowej tylko na zasadzie

uchwały Kongresu Zgromadzenia Państwowego i tylko za przestępstwa przeciwko najwyższej władzy Państwa, za pogwałcenie konstytucji albo za zdradę Państwa.

Również po opuszczeniu stanowiska, były Prezydent może być oddany pod sąd za wyżej wymienione przestępstwa i za przestępstwa służbowe, popełnione w wykonaniu przysługujących mu praw wyjątkowych, tylko na zasadzie uchwały Kongresu Zgromadzenia Państwowego. Właściwym dla wszystkich tych spraw jest Trybunał Stanu (§ 45 ust. 1).

Po rozpatrzeniu zmian w prywatno-prawnym stanowisku Prezydenta, jakie wynikają z pełnienia urzędu Prezydenta, rozpatrzymy teraz, jakie prawno-państwowe stanowisko zajmuje Prezydent w całokształcie Państwa.

W referendum z lutego 1936 r. i tym samym we wstępie do konstytucji (ust. 5) powiedziano, że głowa Państwa rządzi Państwem. Równocześnie dodano, że to sprawowanie rządów następuje w ścisłej współpracy z mianowanym przez głowę Państwa rządem oraz ze składającym się z dwóch Izb przedstawicielstwem narodowym.

Wobec tego Prezydent Republiki nie jest wyłącznym „wodzem" w Państwie, lecz wykonuje swój kierowniczy urząd w określonej współpracy z innymi organami państwowymi. Konstytucja stara się te ogólne zasady odnoszące się do prawno-państwowego stanowiska głowy Państwa urzeczywistnić przez poszczególne przepisy dotyczące ogólnej konstrukcji Państwa.

Ze stanowiska Prezydenta Republiki jako głowy Państwa należy wywnioskować, że ześrodkowuje on w swojej osobie jedność władzy w Państwie.

Wynika z tego, że Prezydent Republiki jest pomiędzy wszystkimi organami centralnym organem państwowym, ponieważ w przeciwnym razie nie mógłby on łączyć i koordynować innych organów w ich działalności, czyli nie mógłby być przedstawicielem jedności władzy państwowej. Równocześnie jest jasne, że przedstawiciel tej jedności nie może być pasywny i bezczynny, lecz przeciwnie czynny i aktywny we współpracy z odpowiednimi organami.

Wkrótce zobaczymy, że Prezydent Republiki rzeczywiście bierze aktywny udział w dziedzinie rządów, ustawodawstwa, ochrony sądowej i obrony państwa (§ 48 liczba 3, § 50, 56 u. a., § 65 liczba 2, § 68 liczba 2, § 71, 92, 98, 99 u. a., § 114, 120, 129, 130 u. a.)

Jako Głowa Państwa i przedstawiciel jedności władzy państwowej, Prezydent Republiki uosabia w swojej osobie tę jedność. Wobec tego ze stanowiska Prezydenta jako głowy Państwa i przedstawiciela jedności władzy państwowej wynika, że reprezentuje on Państwo (§ 38 ustęp 2).

Reprezentacja ta nie jest ograniczona i występuje wobec tego tak na wewnątrz, jak i na zewnątrz państwa. Dlatego też Prezydent Republiki mianuje posłów Republiki Estońskiej za granicą, zawiera i ratyfikuje umowy międzynarodowe (§ 39 liczba 1 i § 101).

Na zasadzie referendum i wstępu do konstytucji, głowa Państwa wprawdzie sprawuje rządy w Państwie, lecz czyni to we współpracy z najważniejszymi organami Państwa. Tego rodzaju współpraca byłaby nie do pomyślenia, gdyby praca Prezydenta Republiki nie była prawnie związana z pracą pozostałych organów Państwa. Jest prawem ogólnym, że wszystkie zarządzenia i akty Prezydenta Republiki mają tylko wtedy skuteczność prawną, jeśli są również kontrasygnowane przez Prezesa Ministrów i właściwego ministra.

Wszystkie zarządzenia Prezydenta Republiki odnoszące się do obrony Państwa i wojska są poza podpisami prezesa ministrów i właściwego ministra kontrasygnowane przez głównodowodzącego lub szefa wojska (§ 134). Wobec tego Prezydent Republiki pozostaje w swojej działalności w najbliższej współpracy z rządem Republiki i częściowo również z głównymi dowódcami wojska.

Wyjątkowo tylko kilka aktów Prezydenta Republiki nie wymaga kontrasygnowania ministrów. Są to te zarządzenie i akty, które Prezydent Republiki wydaje w myśl konstytucji na zasadzie tak zwanych prerogratyw (Sonderrecht) (§ 42 ustęp 2).

Przy tym konstytucja wyraźnie wylicza te sprawy, które Prezydent Republiki może załatwić na zasadzie prerogatyw (§ 39 liczby 3, 5 i 6, § 47, 50, 53, 84 liczba 3, § 109, 114, 119 i 141).

Działalność Prezydenta Państwa jako głowy Państwa, jako przedstawiciela jedności władzy państwowej i jako reprezentanta Państwa, nie może być wykonywana tylko według swobodnego uznania wykonawcy tych zadań. W takim razie Państwo mogłoby się stać przedmiotem swobodnego uznania i samowoli posiadacza władzy. Wobec tego konstytucja wytycza kierunek, w którym ta działalność ma się rozwijać. Postanawia, że Prezydent Republiki ma dbać o zewnętrzną nienaruszalność i wewnętrzne bezpieczeństwo Państwa,

o ogólną pomyślność Państwa i Narodu i o utrzymanie porządku prawnego (§ 38 punkt 2). Słowa uroczystej przysięgi zobowiązują do tego Prezydenta Republiki, który przyrzeka chronić niezmiennie konstytucji i praw Republiki Estońskiej, sprawiedliwie i bezstronnie sprawować przekazaną mu władzę, obowiązki swe wiernie wypełniać wszelkimi siłami i według najlepszej wiedzy dla dobra Republiki Estońskiej i jej narodu (§ 41).

Tak więc Prezydent Republiki jako głowa Państwa jest wprawdzie przedstawicielem władzy państwowej, jednocześnie jednak pierwszym i największym konstytucyjnym sługą Państwa i Narodu.

Omówmy teraz zakres jego praw i obowiązków.

Dla stanowiska prawnego Prezydenta Republiki w dziedzinie władzy wykonawczej, jest przede wszystkim to charakterystyczne, że on zwalnia i mianuje rząd i pojedynczych członków rządu. Ustąpienie Prezesa Ministrów powoduje ustąpienie całego rządu Republiki, podczas gdy mianowanie i zwolnienie pojedynczych członków rządu następuje na wniosek Prezesa Ministrów (§ 50).

Na jego wniosek Prezydent Republiki mianuje spośród ministrów zastępcę Prezesa Ministrów (§ 52 ust. 2).

Ministrowie kierują zazwyczaj swymi resortami, jednak Prezydent Republiki może również mianować ministrów bez tek. Poza tym Prezydent Republiki mianuje i zwalnia sekretarza stanu, który prowadzi kancelarię Państwa, znajdującą się przy rządzie Republiki (§ 57 ust. 1), wyższych urzędników państwowych i wreszcie urzędników na stanowiskach kierowniczych kancelarii, znajdującej się przy Prezydencie Republiki (§ 39 liczby 2 i 3).

Z powyższego wynika, że Prezydent Republiki spełnia poważne zadanie przy obsadzaniu najwyższych urzędów państwowych; bez jego współdziałania aparat rządowy nie może rozpocząć swj działalności. Lecz niemniej ważną jest również działalność Prezydenta Republiki przy załatwianiu bieżących interesów państwowych.

A zatem Prezydent Republiki i rząd Republiki muszą współpracować we wszystkich ważniejszych sprawach dotyczących życia Państwa i Narodu. Rząd Republiki przedkłada Prezydentowi odpowiednie wnioski we wszystkich sprawach należących do jego kompetencji za wyjątkiem spraw, załatwianych na mocy proregatyw, z drugiej strony rząd Republiki wydaje rozporządzenia wykonawcze do zarządzeń Prezydenta Republiki (§ 48 liczby 3 i 4). W tych warunkach

Prezydent Republiki winien stale współpracować z rządem. Wobec tego jest zrozumiałe, że może on brać udział w posiedzeniach rządu i prowadzić je, że ma prawo żądać od rządu lub jego poszczególnych członków sprawozdania z ich działalności i odbywać narady z rządem lub poszczególnymi jego członkami (§ 55 ustęp 1 i § 56).

Stosownie do referendum i wstępu do konstytucji, rząd musi pozostawać w ścisłej współpracy z obydwiema Izbami przedstawicielstwa narodowego. Utrzymanie równowagi między tymi 2 organami jest przede wszystkim sprawą Prezydenta Republiki. Sejm może ustawową większością wyrazić votum nieufności rządowi (§ 59 ustęp 1 i 2). Zażegnanie przesilenia stąd powstałego pomiędzy rządem i przedstawicielstwem Narodu jest zadaniem Prezydenta Republiki.

Prezydent Republiki w ciągu 3 dni od wyrażenia votum nieufności może zażegnać przesilenie przez to, że albo 1) zwolni rząd lub członka rządu, który przesilenie spowodował, albo 2) zarządzi nowe wybory do Sejmu, albo 3) przedstawi sprawę votum nieufności decyzji Rady Państwa, która jest obowiązana do powzięcia decyzji na najbliższym posiedzeniu po przekazaniu jej votum nieufności Sejmu (§ 59 ustęp 3).

W razie zarządzenia nowych wyborów do Sejmu względnie w razie wyborów do Sejmu i utworzenia nowej Rady Państwa, zwraca się Prezydent do Narodu w celu zażegnania przesilenia. Prezydent powinien postępować stosownie do wyrażonej wtedy woli Narodu. Stosownie do tego postanawia konstytucja, że Prezydent Republiki obowiązany jest odwołać rząd lub jego członków, o ile nowowybrany Sejm w ciągu 7 dni od pierwszego posiedzenia wyrazi ponownie votum nieufności temu samemu rządowi lub temu samemu członkowi rządu. Jeżeli Rada Państwa nie podzieliła votum nieufności Sejmu i poparła tym samym rząd, to Prezydent winien zarządzić również utworzenie nowej Rady Państwa, jeżeli następuje zwolnienie rządu po wyborze nowego Sejmu (§ 59 ustęp 5).

Z wyżej powiedzianego wynika, że Prezydent Republiki ma decydujący udział nie tylko przy tworzeniu oraz przy działalności aparatu rządowego, ale również jako osoba, która pośredniczy i doprowadza do równowagi pomiędzy organami władzy wykonawczej i organem ustawodawczym — przedstawicielem narodowym. Przy tym Prezydent Republiki jest obowiązany wypośrodkować życzenie Na-

rodu i zapewnić równowagę pomiędzy wyżej wymienionymi organami zgodnie z tą wypośrodkowaną wolą Narodu.

W dziedzinie ustawodawstwa jest przede wszystkim charakterystyczne, że Prezydent Republiki powinien intensywnie współdziałać w tworzeniu składu Izb ustawodawczych. Prezydent może zarządzić nowe wybory do Sejmu i utworzyć nową Radę Państwa przed upływem normalnego pięcioletniego okresu, jeżeli sprawy Państwa tego wymagają (§ 68 i 86), w szczególności w razie omawianego już konfliktu między rządem a przedstawicielstwem narodowym (§ 59). Poza tym Prezydentowi Republiki na zasadzie prerogratyw przysługuje prawo mianowania 10 członków Rady Państwa (§ 84 liczba 3).

Jeszcze większy udział bierze Prezydent Republiki w organizacji działalności Izb Ustawodawczych. Najpóźniej w 2 tygodnie po ogłoszeniu wyników nowych wyborów Prezydent Republiki zwołuje Sejm na sesję nadzwyczajną (§ 71 ustępy 1 i 2). Prezydent Republiki zarządza zamknięcie sesji Sejmu i tylko w wyraźnie w konstytucji oznaczonych wypadkach wyjątkowych nie ma prawa tego czynić (§ 71 ust. 3). Prezydent Republiki ma zatem prawo raz w ciągu każdej sesji otworzyć zwyczajne i nadzwyczajne sesje Sejmu na przeciąg 2 tygodni (§ 71 ustęp 4). Wszystko wyżej powiedziane odnosi się również do Rady Państwa (§ 87).

Odnośnie do ustaw uchwalanych przez Parlament należy zauważyć, że rząd może wnosić o uchwalenie projektów nowych ustaw tylko za wiedzą Prezydenta Republiki. To samo dotyczy projektów ustaw zgłoszonych przez Sejm, jeżeli są one uwarunkowane przyjęciem nowych wydatków w budżecie lub zmniejszeniem albo skreśleniem dochodów państwowych (§ 92 ustęp 1 i 2).

Ustawy uchwalone przez Parlament są ogłaszane przez Prezydenta Republiki, tak że żadna ustawa nie może wejść w życie bez ogłoszenia jej przez Prezydenta (§ 98 i 100).

Przy tym służy Prezydentowi Republiki prawo tak zwanego veta odraczającego lub zawieszającego. Może więc on ze względów na interes Państwa nie ogłosić przedstawionej mu ustawy i zwrócić ją Parlamentowi do ponownego omówienia i uchwalenia w ciągu 30 dni od chwili otrzymania z podaniem uzasadnienia. I tylko wówczas gdy ustawa po ponownym omówieniu i uchwaleniu przez Parlament zostanie w przepisanym postępowaniu ponownie bez zmian uchwalona, Prezydent Republiki jest obowiązany ją ogłosić (§ 96).

Podobnie jak zwyczajne projekty ustaw i coroczny preliminarz budżetowy dochodów i wydatków państwowych, tak również projekty dotyczące zaciągania pożyczek rząd może przedstawić do zatwierdzenia Parlamentowi tylko z wiedzą Prezydenta Republiki. Uchwała Parlamentu o zaciągnięciu pożyczki zostaje przedstawiona do zatwierdzenia Prezydentowi Republiki, który w tym wypadku nie posiada prawa veta (§ 106).

Jako wyjątek od ogólnej zasady służy Prezydentowi Republiki prawo działania w podwójnym kierunku w dziedzinie wydawania ustaw. Z jednej strony przysługuje mu prawo wydawania rozporządzeń i dekretów, z drugiej strony prawo zwrócenia się do Narodu, aby w określonych wypadkach w sposób w konstytucji przewidziany wypośrodkował wolę większości Narodu.

I tak Prezydent Republiki może na zasadzie ustaw wydawać rozporządzenia, przy czym podstawa i zakres ich nie muszą być w ustawie bliżej określone (§ 39 liczba 4, § 54). W czasie między sesjami Parlamentu może w wypadku nie dopuszczającego zwłoki interesu państwowego wydawać dekrety z mocą ustawy. Przy tym konstytucja wymienia dokładnie te ustawy i dziedziny, których dekretami objąć nie wolno (§ 99).

W drodze referendum Prezydent Republiki może za zgodą Prezydium Kongresu Parlamentu, postawić Narodowi do rozstrzygnięcia tylko określone pytania, o ile uważa za konieczne z punktu widzenia interesów państwowych wypośrodkować stanowisko Narodu w ważnym zagadnieniu. W tym postępowaniu jednakże nie można rozstrzygnąć zagadnień, które dotyczą zmiany konstytucji, podatków, obrony Państwa, umów międzynarodowych oraz finansowych zobowiązań Państwa (§ 98). W sprawie zmiany konstytucji przysługuje natomiast Prezydentowi Republiki prawo inicjatywy. Jeżeli zgłoszony projekt zmiany Konstytucji zostanie przyjęty przez Parlament, Prezydent Republiki jest zobowiązany zarządzić nowe wybory do Sejmu i utworzyć nowy skład Rady Państwa. Prezydent Republiki ogłasza potem ustawę o zmianie konstytucji, uchwaloną przez Parlament w postępowaniu konstytucyjnie przewidzianym (§ 146, 148 i 150 ust. 2). Ustawę o zmianie konstytucji uchwaloną przez Parlament w przewidzianym postępowaniu Prezydent Republiki może jednak również poddać w drodze referendum pod głosowanie Narodu.

Tak więc Prezydent Republiki działa w dziedzinie ustawodaw-

stwa na ogół jako istotny organ kontrolujący (prawo veta), a w niektórych wyjątkowych przypadkach może on bez udziału przedstawicieli Narodu sam w granicach określonych przez konstytucję wydawać akty ustawodawcze (rozporządzenia, dekrety) i zwracać się do Narodu o rozstrzygnięcie określonego pytania w drodze referendum. We wszystkich tych przypadkach Prezydent Republiki działa nie na zasadzie prerogatyw, lecz w zwykłym trybie, tj. współpracuje z Rządem Republiki.

Jako uosobienie jedności władzy państwowej Prezydent Republiki jest obowiązany dbać o utrzymanie porządku prawnego (§ 38 ustęp 2). Wobec tego powinien on przede wszystkim przestrzegać przepisów konstytucji, która nadaje niezmienny kierunek jego działalności (§ 3 ustęp 2). Poza tym musi on niewzruszenie bronić konstytucji i ustaw (§ 41 ustęp 1).

Jako strażnik porządku prawnego oraz konstytucyjności i legalności Prezydent Republiki ma specjalny obowiązek pieczy nad działalnością państwowych i innych publiczno-prawnych instytucyj (§ 39 liczba 5). Tego zadania nie może jednak sam spełniać. Dlatego przy Prezydencie Republiki istnieje Kanclerz Sprawiedliwości, którego bezpośrednim zadaniem jest nadzór nad państwowymi i innymi publiczno-prawnymi instytucjami, aby ich działalność była zgodna z ustawami.

Kanclerz Sprawiedliwości zdaje Prezydentowi Republiki sprawozdanie o swym urzędowaniu, o wykrytych nadużyciach i o wydanych zarządzeniach (§ 47).

Obowiązki Prezydenta Republiki co do pieczy nad działalnością państwowych i innych publiczno-prawnych instytucyj, obejmują w szczególności również pieczę nad działalnością ekonomiczną i wykonaniem budżetu. Wobec tego władza nadzorcza Prezydenta Republiki jest związana z zadaniami Kontroli Państwowej (§ 108) i dlatego Prezydent Republiki ma decydujący wpływ na mianowanie i zwalnianie Kontrolera Państwa (§ 109). Kontrola Państwa pod kierunkiem Kontrolera Państwa jest wprawdzie na zasadzie ustawy w swej działalności samodzielna, jednakże Kontroler Państwa zdaje Prezydentowi Republiki sprawozdanie z przeprowadzonej kontroli i z jej wyników.

Długoletnie doświadczenie narodów wykazało, że nie jest jednakże wskazane, aby ostateczne rozstrzygnięcie o zgodności z prawem w poszczególnych przypadkach było powierzane innym instytucjom niż

niezależnemu sądowi. Wobec tego obowiązek orzekania sądowego przekazano trybunałom, które są niezależne w swej działalności (§ 112). Jednocześnie jednak łączność między Prezydentem Republiki i sądami nie jest w zupełności przerwana. Prezydent Republiki jest właściwy co do mianowania w przewidziany sposób sędziów państwowych i innych (§ 114). Z drugiej strony Prezydent Republiki może w pojedynczych przypadkach orzeczone przez sąd i prawomocne kary uchylić albo zmniejszyć lub może zwalniać od skutków kary na zasadzie wyjątkowego prawa łaski.

W swym charakterze głowy Państwa, uosabiającej jedność władzy państwowej, Prezydent Republiki obowiązany jest dbać o zewnętrzną nienaruszalność Państwa i o spokój wewnątrz państwa (§ 38). Wobec tego Prezydent Republiki jest Naczelnym Wodzem Obrony Państwa i Sił Zbrojnych. W myśl prawa winien on wyzyskać wszystkie źródła dla służby w obronie państwa (§ 129).

Organizacja wojska wymaga jednej skoncentrowanej władzy. Wobec tego Prezydent Republiki mianuje Głównodowodzącego albo Szefa Armii, przy czym Głównodowodzący Armii jest odpowiedzialny za swoją działalność tylko wobec Prezydenta Republiki (§§ 129, 135, 138, 141). Dla wszechstronnego opracowania kwestyj dotyczących porządku Obrony Państwa istnieje przy Prezydencie Republiki jako przy Naczelnym Wodzu Sił Zbrojnych Państwowa Rada Obrony jako organ doradczy (§ 142).

Jako głowa Państwa i jako Naczelny Wódz Obrony Państwa, Prezydent Republiki zarządza mobilizację i demobilizację. Na zasadzie uchwały Kongresu Parlamentu i w przypadkach przewidzianych konstytucją nie odczekując powzięcia takiej uchwały, Prezydent wypowiada wojnę lub zawiera pokój (§ 132).

Specjalne potrzeby obrony Państwa wymagają, aby Prezydent Republiki miał prawo wydawać dekrety odnoszące się do obrony Państwa i Siły Zbrojnej w postępowaniu odbiegającym od ogólnych zasad (§ 131). Te specjalne prawa rozszerzają się w czasie stanu wojennego. A więc prezydent Republiki może:

1) w czasie wojny żądać, aby wszystkie podlegające kompetencji Parlamentu i wskutek potrzeb obrony Państwa pilne sprawy przedłożone były Kongresowi Parlamentu celem przyspieszenia powzięcia uchwał (§ 66 ustęp 2);

2) w czasie wojny żądać zamknięcia sesji sejmowej bez względu na zazwyczaj obowiązujące okresy;
3) ustawy dotyczące obrony Państwa i siły zbrojnej wydawać w drodze dekretów również podczas posiedzeń Parlamentu (§ 130) i sam decydować o preliminarzu kosztów prowadzenia wojny i o zaciąganiu ewentualnych pożyczek potrzebnych na prowadzenie wojny.

Celem utrzymania wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa (§ 38 ustęp 2) Prezydent Republiki może, gdy interes Państwa tego wymaga, na zasadzie ustawy specjalnej ogłosić stan wyjątkowy w całym Państwie lub na poszczególnych jego obszarach.

Odnośne zarządzenie Prezydenta Republiki winno celem utrzymania go w mocy być zatwierdzone uchwałą Kongresu Parlamentu (§ 144). Wreszcie jeżeli stan wyjątkowy jest ogłoszony w całym Państwie, Prezydent Republiki może za zgodą Parlamentu odroczyć czas wyboru Prezydenta, wybory do Parlamentu i wybory do instytutcyj przedstawicielstwa samorządowego aż do czasu zniesienia stanu wyjątkowego w całym Państwie albo na części jego obszaru (§ 145 ustęp 2).

Na zakończenie podaje jeszcze streszczenie moich wywodów.

Charakterystyczną dla publiczno-prawnych instytucyj Estonii jest gęsta sieć dobrze rozwiniętych samorządów i autonomicznych instytucyj, pokrywająca ten kraj od czasów najdawniejszych aż do dzisiejszych. Monokratycznego władcę przebywającego poza obszarem Estonii odczuwano jako dualistyczny przymus w życiu estońskim. Wobec tego państwo powstałe w 1917 roku nosiło w pierwszym okresie swego istnienia i na zasadzie konstytucji z 1920 r. historyczne ślady miejscowych kolegialnych samorządów.

Początkowo wstrzymano się od utworzenia silnej centralnej władzy państwowej w postaci monokratycznej instytucji głowy Państwa, chociaż niektóre polityczne stronnictwa były za jej wprowadzeniem. Jednak doświadczenia praktyczne życia politycznego wykazały konieczność wprowadzenia monokratycznej instytucji głowy Państwa. Brak tej instytucji bowiem doprowadził do ciężkiego politycznego kryzysu, który ogarnął szerokie koła ludności. W tych warunkach zmiana konstytucji w 1933 roku wniosła do dotychczasowej ideologii samorządów kolegialnych myśl połączenia władzy państwowej w jednym ręku. Te obydwie idee nie były przy tym w dostatecznym stopniu skoordynowane i zharmonizowane.

Zgromadzenie Narodowe powołane do życia w 1936 r., które miało poruczone zadanie uzgodnienia tych dwóch tendencyj, uchwaliło nową konstytucję w 1937 roku. Według tej obecnie obowiązującej konstytucji Prezydent Republiki jest we wszystkich ważniejszych dziedzinach życia politycznego czynnym i kierowniczym organem w budowie państwa Estońskiego, specjalnie w dziedzinie rządzenia, dziedzinie prawodawstwa, dziedzinie ochrony prawa i dziedzinie obrony Państwa.

Pomimo tego Estonia nie jest państwem dyktatorskim („Führer-Staat"). Wynika to przede wszystkim z tego, że Prezydent Republiki tylko w niektórych wyjątkowych przypadkach, mianowicie w przypadkach tak zwanych prerogatyw może działać według swobodnego uznania, podczas gdy we wszystkich innych przypadkach jest związany współdziałaniem narodu w postaci składającego się z dwóch Izb przedstawicielstwa narodowego, rządu Republiki, sądów oraz Głównodowodzącego Wojska lub Szefa Wojska.

W ten sposób w obecnej budowie Państwa Estońskiego została połączona i skoordynowana wynikająca z historii idea istnienia autonomicznych wspólnot samorządowych z wywołaną potrzebami obecnego życia ideą zrealizowania monokratycznej władzy państwowej.

KAROL KAIRA
profesor Uniwersytetu w Helsinki

PODZIAŁ WŁADZY MIĘDZY RZĄDEM A IZBĄ DEPUTOWANYCH W FINLANDII.

Zagadnienie stosunków między władzą wykonawczą a prawodawczą i podział władzy między tymi dwoma najwyższymi organami Państwa jest jedną z najistotniejszych kwestii konstytucyjnych. Od dobrego jego rozwiązania zależy w znacznej mierze dobre funkcjonowanie aparatu rządowego w najważniejszych decyzjach państwowych. Doświadczenia czasów ostatnich zarówno jak i przeszłości wykazują, jakie znaczenie posiada dla ogólnego dobrobytu narodowego rząd mocny i stały. Oto dlaczego mój wykład podkreślać będzie szczególnie stanowisko rządu.

Dla lepszego wprowadzenia mego tematu, pozwalam sobie przypomnieć, że Finlandia, jakkolwiek dopiero po wojnie światowej stała się państwem niepodległym, ma jednak za sobą długi okres ewolucji historycznej, która dała jej możność, kiedy wybiła po temu godzina, ogłosić swoją niezawisłość i otrzymać najcenniejsze dla każdego narodu dobro — niepodległość polityczną. Ta ewolucja, mająca na sobą kilka stuleci, wycisnęła swoje piętno i na obecnej konstytucji naszego kraju.

Przyłączona w wiekach średnich do Szwecji — Finlandia dzieliła losy tego kraju aż do roku 1809, zarówno jak i jego ewolucję polityczną i społeczną. Władza królewska z początku królów obieralnych, potem dziedziczna, czasami mocna, to znów słaba, ale nigdy nieograniczona; współudział narodu w ustawodawstwie i jego prawo stanowienia podatków; wolność ludu zagwarantowana prawem i prawo chłopów do władania ziemią; prawa, które nigdy nie zanikły

zupełnie: oto kilka cech historycznych, które z narodu fińskiego zrobiły naród miłujący wolność, naród, którego nie zdołały złamać ciężkie doświadczenia i metody ucisku rosyjskiego stosowane przy końcu wieku XIX-go, w ostatnich dziesięcioleciach związku państwowego z Rosją.

Pomiędzy rokiem 1809 a 1917, w okresie unii z Imperium Carów, Finlandia tworzyła państwo wewnętrznie autonomiczne związane z Imperium prawem konstytucyjnym. W ciągu całego tego okresu Finlandia miała swą własną konstytucję, swoje własne odrębne ustawy, miała obok wspólnego z Rosją monarchy i do jego pomocy swój własny rząd i parlament, który był początkowo Sejmem czterech stanów, później jedną Izbą posłów, miała też swoich urzędników, swoją monetę, swoje urzędy celne, a nawet aż do roku 1903 swoją własną armię, inaczej mówiąc wszystkie działy administracji państwowej, z wyjątkiem działu polityki zagranicznej. Słowem była ona państwem, nie niepodległym zapewne, ale autonomicznym. Okoliczność ta ułatwiła w wysokim stopniu utworzenie niepodległego państwa finlandzkiego, kiedy w czasie wojny światowej wybiła wielka godzina przeznaczeń.

* *
*

Poza sprawą wyboru ustroju konstytucyjnego, która wywołała zaciekłą walkę, uregulowanie stosunków między władzą prawodawczą a władzą wykonawczą, było zagadnieniem czołowym przy opracowywaniu konstytucji obecnej (konstytucja Finlandii z dn. 17 lipca 1919). Dwa punkty widzenia stały się decydującymi w tej kwestii. Z jednej strony zostało jak najdobitniej stwierdzone, że rząd zależny jest od zaufania Izby Posłów (konstytucja § 36 i § 42 al. 1), ale z drugiej — na mocy stosunkowo rozległej władzy głowy Państwa — oraz niezależnego stanowiska, jakim się on cieszył, we wszystkich fazach historii narodu fińskiego i wobec tego jeszcze, że starano się iść za przykładem Stanów Zjednoczonych Ameryki, zechciano zapewnić Prezydentowi Republiki, jako najwyższemu organowi władzy wykonawczej, stanowisko, o ile możności, niezależne, udzielając mu ważnych pełnomocnictw. Z tych dwóch odrębnych dążeń, którymi przejął się prawodawca — powstał szczególny podział władzy wykonawczej na dwie gałęzie: jedną — parlamentarne ministerstwo — gabinet — kolegium, i drugą — prezydent Republiki, sam

i niezależny. Chcąc wyłożyć, w jaki sposób zespolono w konstytucji finlandzkiej te dwa odmienne pierwiastki, pozornie pogodzić się nie dające, i jak w praktyce zastosowano ten system, niezbędne jest wspomnieć tu pokrótce o organach władzy prawodawczej i wykonawczej i ich atrybucjach.

Na mocy konstytucji Izba Posłów jest centralnym organem państwowym. Jest to przede wszystkim organ decydujący w kwestiach prawodawczych. Jednakowoż prawo wydawania ustaw nie należy wyłącznie do niej. Główny organ władzy wykonawczej ma również udział poważny w pracy prawodawczej, przede wszystkim udzielone zostało Prezydentowi Republiki poza prawem wydawania dekretów, w zakresie zarządzeń administracyjnych lub szczegółów stosowania ustaw, co jest prawem przysługującym w ogólności, we wszystkich krajach, szefowi władzy wykonawczej, jeszcze prawo wybitnie niezależne i wykonywane bez współudziału Izby posłów, wydawania ustaw w pewnych materiach. Istotnie, pozostawiono mu prawo tzw. ustawodawstwa gospodarczego, które od najdawniejszych czasów przysługiwało monarsze, tj. prawo wydawania dekretów, zawierających pewne przepisy prawne, dotyczące życia gospodarczego, zarówno jak porządku i bezpieczeństwa publicznego (konstytucja § 28). Co jednak jest jeszcze bardziej znamienne to fakt, że samo uchwalenie ustaw jako takich, które z samego porządku rzeczy stanowi najważniejszą i najbardziej rozległą dziedzinę prawodawstwa — przysługuje Izbie Posłów tylko razem z Prezydentem Republiki (konstytucja § 28 al. 1).

W istocie, aby ustawa uchwalona przez Izbę mogła wejść w życie, trzeba żeby Prezydent Republiki sankcjonował ją i ogłosił.

Jakkolwiek Prezydent Republiki współpracuje w sposób pozytywny w ustawodawstwie ogólnym przez swoje prawo sankcjonowania ustaw, to jednak jego veto nie może stanowić przeszkody ostatecznej dla prawodawczej woli Izby. Jeżeli Prezydent odmawia swojej sankcji lub nie udziela jej w określonym terminie, projekt ustawy zostaje automatycznie odesłany na pierwszą sesję Izby po następnych wyborach. Jeżeli wtedy ustawa zostaje uchwalona bez zmian, to wchodzi ona w życie nawet bez sankcji Prezydenta, który obowiązany jest ogłosić ją (konstytucja § 19). Przez tak powtórzoną po nowych wyborach decyzję, Izba może pomimo opozycji Prezydenta wprowadzić zmiany nawet do ustawy konstytucyjnej lub opraco-

wać nową. Jeśli dodamy, że Izba Posłów ma prawo dyskutowania i uchwalania projektów ustaw — wszelkiego rodzaju i we wszelkich sprawach, wnoszonych przez posłów, nawet jeżeli te projekty dotyczą dziedziny prawodawstwa tzw. gospodarczego, o którym wspomniałem jako o gałęzi prawodawstwa zastrzeżonej dla Prezydenta (konstytucja § 18 i ustawa organiczna o Izbie Posłów § 31 al. 1), można stwierdzić, że w rzeczywistości Izba Posłów decyduje suwerennie o całym systemie prawnym w zakresie kompetencji. Izba Posłów posiada przeto kompetencję kompetencji odnośnie do wszystkich innych organów Państwa, a więc również i w stosunku do władzy wykonawczej.

Poza decydującym wpływem w materiach ustawodawczych konstytucja daje jeszcze parlamentowi ważne pełnomocnictwa w dziedzinach, które należy uważać za odnoszące się bezpośrednio do władzy wykonawczej lub też wpływające na nią w sposób pośredni. Najważniejsza z tych atrybucji dotyczy budżetu (konstytucja, § 66). W Finlandii budżet nie jest ogłaszany jako ustawa, a więc nie uchwala się specjalnej ustawy budżetowej. Budżet zaaprobowany przez Izbę Posłów winien być jedynie opublikowany w Dzienniku Ustaw tak, jak inne ustawy. Prezydent Republiki nie ma więc prawa sankcji odnośnie do budżetu i nie może odmówić jego podpisania ani też w jakikolwiek sposób przeszkodzić jego opublikowaniu. Izba Posłów używa swej władzy, ustanawiając poprawki do kredytów proponowanych przez Rząd, a także, co się zdarza mniej często — korzystając z nieograniczonego prawa posłów — do składania propozycji, czyli „wniosków“ natury finansowej. Przeważająca większość wniosków finansowych przedłożonych przez posłów jest albo niedostatecznie opracowana, albo tak mało uzasadniona, że Izba sama je odrzuca. Trzeba ponadto zaznaczyć w tej sprawie istnienie faktu bardzo ważnego z punktu widzenia zasad, mianowicie kredyt uchwalony z inicjatywy Izby może być wprowadzony do budżetu tylko pod pewnymi warunkami (konstytucja, § 68), to znaczy, że Prezydent Republiki może odmówić zaaprobowania takiego kredytu. W przypadku odmowy Prezydenta, kredyt taki użyty być nie może. To prawo Prezydenta odpowiada jego prawu sankcji w sprawach ustawodawczych, lecz jest bardziej skutecznym, w tym sensie, że Izba nie może przez nową decyzję przeprowadzić kredytu, którego Prezydent nie chce przedłożyć, i którego przyjęcia odmówił. Mniej ważnym niż wpływ,

jaki Izba Posłów wywiera na sprawowanie władzy wykonawczej za pomocą swych praw w materii budżetu, jest wpływ jaki wywiera ona przez wyrażanie swych życzeń w stosunku do rządu (ustawa organiczna o Izbie § 31 al. 3). „Wnioski“ tego rodzaju mogą być przedstawiane we wszystkich sprawach, wchodzących w dziedzinę władzy wykonawczej. Z powodu stanowiska nadrzędnego Izby Posłów rząd stara się zadowolnić, o ile to jest możliwe, jej życzenia. Ograniczenia stanowiące, że tzw. „wnioski“ mogą być przedstawiane tylko w ciągu krótkiego okresu po otwarciu sesji (ustawa organiczna o Izbie § 32) jest tego rodzaju, że przeszkadza ciągłemu wtrącaniu się Izby do działalności władzy wykonawczej. Ratyfikacja przez Izbę Posłów jest potrzebna przy traktatach międzynarodowych, o ile zawierają one postanowienia wchodzące w zakres prawodawstwa lub jeżeli przewidują użycie funduszów publicznych, a ponadto w kilku określonych wypadkach. Aprobata Izby Posłów jest konieczna przy wypowiedzeniu wojny i przy zawieraniu traktatów pokojowych (konstytucja § 33). Nie należy także zapominać o pośrednim a ważkim wpływie, jaki Izba wywiera na władzę wykonawczą przez nadzór nad administracją w ogólności.

Rząd jest obowiązany przedstawić przy każdej zwyczajnej sesji Izby Posłów — raport roczny o ważnych faktach zaszłych w administracji kraju lub w jego stosunkach z krajami obcymi (ustawa organiczna o Izbie § 29). Kontrola nad zarządem finansów jest szczególnie wydatna. Rząd jest obowiązany przedstawiać corocznie Izbie raport specjalny o zarządzie i stanie finansów. Poza tym pięciu „rewidentów“ państwowych wybranych przez Izbę Posłów — czuwa stale nad wykonaniem budżetu, ma nadzór nad ogólną sytuacją i zarządzeniami skarbowymi i przedstawia także raport roczny Izbie (konstytucja § 71 al. 2 i ustawa organiczna Izby § 30). Wszystkie te raporty stanowią przedmiot wnikliwego badania Izby. Dwaj wysocy urzędnicy „Kanclerz Sprawiedliwości“, mianowany przez Prezydenta Republiki i „Delegat prawny Izby“ wybrany przez Izbę Deputowanych, czuwają nad stosowaniem ustaw przez władze administracyjne i przez sądy i przedstawiają także raport roczny Prezydentowi Republiki. Jednakże Izba Posłów nie wkracza w sprawę stosowania władzy sądowej przez trybunały, które są wolne i niezawisłe.

Jeżeli dodamy do tego jeszcze to, że Izba Posłów zgromadza się i ustanawia swój porządek dzienny i swe obrady niezależnie od wła-

dzy wykonawczej, to widzimy, że Izba, organ główny władzy ustawodawczej, jest jednocześnie głównym ośrodkiem i najbardziej wpływowym całego Państwa. W istocie — jej wpływ nawet poza sferą ustawodawstwa — posiada taką wagę i taką skuteczność w dziedzinie władzy wykonawczej, że funkcjonowanie „regime'u" parlamentarnego wypływałoby z niego jako nieunikniona konieczność, nawet gdyby nie opierało się na formalnym tekście ustawy. Nie mniej ten ostatni okazał się może użytecznym w celu uniknięcia wszelkiego zaciemnienia, jakie mogło wyniknąć z powodu szczególnego stanowiska jednej z gałęzi tej władzy, mianowicie Prezydenta Republiki.

Zgodnie z tekstem konstytucji (§ 2 al. 3) najwyższa władza wykonawcza powierzona jest Prezydentowi Republiki, któremu zostały przyznane szerokie uprawnienia i stanowisko tak niezależne wobec Izby Posłów, że nie wydaje się ono zgodnym z systemem parlamentarnym.

Nie Izba Posłów, ale naród wybiera Prezydenta Republiki przez głosowanie pośrednie. Wspominałem już o prawie sankcji jakie posiada Prezydent odnośnie do ustaw, zarówno jak o uprawnieniach prawodawczych — bardzo znacznych i niezależnych, którymi dysponuje. Ma on poza tym narówni z Izbą prawo inicjatywy w kwestiach prawodawczych. Jakkolwiek projekty ustaw opracowuje rada ministrów, to jednak Prezydent decyduje o przedstawianiu ich Izbie Posłów (konstytucja § 18). Prezydent Republiki posiada także uprawnienia odnośnie do prac Izby Posłów. Są one częściowo natury ceremonialnej, ale częściowo mają też wielkie znaczenie polityczne. W szczególności z punktu widzenia równowagi władz godne uwagi jest to, że Prezydent ma pełne prawo rozwiązać Izbę Posłów, kiedy to uzna za właściwe (konstytucja § 27). Prezydent jest najwyższym wodzem armii i ma prawo zarządzenia mobilizacji. Posiada on z pewnymi ograniczeniami prawo ustalania stosunków kraju z obcymi mocarstwami. Ma ponadto prawo łaski, dyspensy (darowania kary) i prawo przyznawania obywatelstwa.

Prezydent mianuje wyższych urzędników. Ma także prawo regulowania, za pomocą dekretów analogicznych z tymi, jakie wydaje w materii ustawodawstwa gospodarczego, także szczegółów wykonania ustaw, zarządu dobrami państwowymi, a także organizacji i funkcjonowania administracji i instytucyj publicznych, w wypadkach, gdy takie zarządzenia administracyjne nie zostały, w drodze

wyjątku zastrzeżone gabinetowi ministrów (konstytucja § 28). Natomiast Prezydent nie może mieszać się bardziej szczegółowo w sprawy rządowe i administracyjne. Nie może powziąć decyzyj poza sprawami, które mu zostały wyraźnie zastrzeżone przez konstytucję, gdyż wykonywanie szczegółowe władzy wykonawczej czyli „ogólny rząd Państwa" należy do gabinetu ministrów — tej drugiej gałęzi władzy wykonawczej (konstytucja § 2 al. 3 i § 41). W charakterze przedstawiciela najwyższej władzy wykonawczej Prezydent ma jedynie prawo nadzoru nad szczegółami administracji, prawo żądania w tym celu raportów od różnych organów i przeprowadzania badań. Lecz prawo wydawania zarządzeń w wyniku tej kontroli zależy od kompetencji, której granice zakreśliła konstytucja, czy to dla Prezydenta, czy też dla gabinetu ministrów.

Gabinet, tzn. ministerstwo parlamentarne, stanowiący drugą gałąź władzy wykonawczej, posiada na mocy konstytucji kompetencje właściwe ściśle oddzielone od kompetencji Prezydenta Republiki. Żaden z nich obydwóch nie może legalnie mieszać się do spraw leżących w zakresie kompetencyj drugiego. Ogólna władza wykonawcza należy do gabinetu, obejmuje więc ona w sposób ogólny wszystkie sprawy rządowe i administracyjne Państwa, jednak z wyjątkiem najważniejszych spraw w materii wykonawczej, zastrzeżonych dla Prezydenta, a wyliczonych powyżej, a oczywiście także co do szczegółów dotyczących funkcjonowania niższych kółek maszyny administracyjnej (konstytucja § 2 al. 3 i § 41).

Konstytucja uczyniła więc z parlamentarnej gałęzi władzy wykonawczej organ oddzielny z kompetencją ogólną i bardziej rozległą, niż kompetencja Prezydenta Republiki, ale z rolą mniej ważną co do natury tych uprawnień. Gabinet stanowi kolegium złożone z 10 do 12 ministrów mianowanych przez Prezydenta Republiki i obdarzonych zaufaniem Izby Posłów. Załatwia on kwestie ważniejsze na posiedzeniach plenarnych na mocy swej kompetencji ogólnej, lecz znaczna ilość kwestyj drugorzędnych jest rozpatrywana i decydowana w ministerstwach. Poza swą rolą przewodniczącego Prezes Rady Ministrów nie posiada specjalnego stanowiska prawnego w gabinecie. Ale o ile Prezydent Republiki nie może pełnić swych obowiązków, Prezes Rady Ministrów go zastępuje.

Jakkolwiek Prezydent Republiki i Gabinet posiadają kompeten-

cje ściśle odgraniczone i nie mogą mieszać się jeden w sferę kompetencyj drugiego, są oni jednakże w pewnych okolicznościach zbieżnych niezmiernie od siebie zależni. Tak oto Gabinet pracuje opierając się na zaufaniu Prezydenta Republiki. Z drugiej strony Prezydent nie może pracować bez współudziału Gabinetu Ministrów. Dla tych powodów a także z racji i stanowiska wspólnego i przeciwstawnego wobec Izby Posłów, obydwa te różne organy władzy wykonawczej, mające tak różne pozycje w strukturze Państwa, tworzą jednak całość elastyczną, która w praktyce pojawia się jako jeden organ wykonawczy — rząd Państwa.

Za wyjątkiem kancelarii przeznaczonej do załatwiania niektórych spraw, Prezydent nie ma do swej dyspozycji referendarzy ani innych sił pomocniczych. Nie ma ministra osobistego, a urzędnicy cywilni kraju nie są pod jego bezpośrednimi rozkazami. Ten Prezydent, któremu konstytucja pozostawia tak wiele niezawisłości i wpływu, jest zmuszony zwracać się do Gabinetu Ministrów — drugiej gałęzi władzy wykonawczej — o stosowanie praktyczne swoich uprawnień. Sprawy przedkładane po decyzji Prezydenta winny znów z drugiej strony być opracowane przez poszczególne ministerstwa, po czym właściwy minister winien przedstawić raport Prezydentowi i kontrasygnować następnie jego decyzję. I ponadto Prezydent nie może powziąć decyzji ani wydać rozkazu tylko na mocy raportu właściwego ministra i tylko w obecności jego jednego. W ogólności Gabinet cały winien być zgromadzony z Prezydentem Republiki na Radzie Ministrów, kiedy chodzi o powzięcie decyzyj (konstytucja § 34), i każdy z członków Rady winien wypowiedzieć swoje zdanie

Z tego, że akcja Prezydenta jest tak ściśle związana ze współdziałaniem Gabinetu, wynika, że nie może on faktycznie używać swych rozległych uprawnień inaczej, jak w najbliższej współpracy ze swym parlamentarnym ministerstwem. Ale Prezydent nie jest związany opinią swoich ministrów, a głosowanie nie istnieje. Może on powziąć decyzję sprzeczną z tą, jaką proponuje właściwy minister, a nawet z opinią części lub całości Gabinetu. Tekst konstytucji podkreśla wszędzie jego stanowisko i jego prawo decyzji indywidualnej. Z drugiej strony decyzje i rozkazy Prezydenta mogą być wykonywane tylko przez Gabinet Ministrów. Jeżeli Gabinet sądzi, że sprawa jest mniejszej wagi, może pozostać u władzy i wykonywać wolę

Prezydenta, o ile nie poda się do dymisji, aby uniknąć odpowiedzialności za decyzję powziętą przeciwko jego zdaniu.

Jednak jeżeli konflikt ma większe znaczenie polityczne i jeżeli ministrowie nie chcą obarczać się odpowiedzialnością za zarządzenia proponowane przez Prezydenta, ten ostatni nie może ich do tego zmusić. Pomimo to nawet wtedy Prezydent nie jest obowiązany do poddania się. Przeciwnie, właśnie w takim wypadku wykazuje się praktyczna wartość niezależnego stanowiska i rozległych uprawnień Prezydenta, które w zwykłym czasie zdają się niewidoczne spoza czynnego wykonywania władzy przez Gabinet Ministrów. W tym wypadku Prezydent, który sam jest organem Państwa absolutnie nie ponoszącym odpowiedzialności z punktu widzenia prawnego, może otoczyć się Radą Ministrów, gotową do wzięcia przez swą współpracę odpowiedzialności za projektowane przez Prezydenta zarządzenia. W takim wypadku zasada niepisana publicznego prawa finlandzkiego, której istnienie nie było poddawane w wątpliwość — nabiera wielkiej wagi: członkowie Gabinetu nie są zależni jedynie z punktu widzenia parlamentarnego od zaufania Izby Posłów, ale także i to w sposób również niezbędny — od zaufania Prezydenta. Może on odwołać Gabinet Ministrów nawet cieszący się zaufaniem Izby i powołać inny. Jeśli Prezydent chce pominąć opozycję Gabinetu Ministrów, winien go odwołać i mianować inny, który weźmie na siebie odpowiedzialność za zarządzenia, o które chodzi, i wprowadzi je w życie ze swym współudziałem. Konsekwencje, które mogą wyniknąć z wkroczenia tak decydującego i przeciwnego woli Gabinetu Ministrów, zależne są od ogólnej sytuacji politycznej. Konsekwencją prawdopodobną jest rozwiązanie Izby Posłów, która podtrzymywała odwołany Gabinet.

Niezależne stanowisko i rozległość uprawnień indywidualnych Prezydenta dzierżącego najwyższą władzę wykonawczą przejawiają się przeto w praktyce jedynie w kilku wypadkach wyjątkowych: jedynie kiedy sytuacja polityczna wywołała poważny konflikt między głową Państwa a Gabinetem Ministrów, w wyniku tego również i z Izbą Posłów, której zaufanie ten Gabinet posiadał. W czasach normalnych wpływ Prezydenta mniej się przejawia w porównaniu z działalnością odpowiedzialnego Gabinetu Ministrów. Nawet wtedy nie jest ten wpływ w istocie nieznaczny: wszystko zależy od wartości osobistej Prezydenta. Przez swe wysokie stanowisko może on

wywierać wpływ osobisty bardzo znaczny, jakkolwiek niewidoczny, na odpowiedzialny rząd i jego politykę, jakkolwiek, jeżeli jest z nim w dobrej zgodzie, cała działalność zdaje się przypadać w udziale Gabinetowi. Ten ostatni, jeżeli pracuje przy pełnym zaufaniu Prezydenta oraz Izby Posłów, tworzy łącznik elastyczny współpracy między głównymi organami władzy wykonawczej a władzy prawodawczej tych dwóch władz państwa niepodległego.

Prezydent i Gabinet winni jako rząd wspólny kraju wykonywać władzę wykonawczą w granicach zakreślonych przez Izbę Posłów. Izba wypowiada się i używa swego wpływu w formach ogólnie przyjętych przez parlamentaryzm: przeprowadzając krytykę zarządzeń rządowych w sprawach rozpatrywanych przez Izbę Posłów, szczególniej tych, które dotyczą budżetu i wyżej wspomnianych raportów; w formie pytań stawianych przez poszczególnych posłów któremuś z ministrów w kwestii dotyczącej jego funkcyj, lecz w tym wypadku odpowiedź ministra nie może dać powodu do dyskusji, wreszcie przez interpelację, podpisaną przez 20 posłów co najmniej, skierowaną do ministra, po której często następują długie obrady (ustawa organiczna Izby § 37). W Finlandii nie ma zwyczaju, aby nowoutworzony rząd przedstawiał swój program Izbie Posłów żądając od niej votum zaufania, jednak rząd może w kwestiach poważnych zwrócić się do Izby Posłów żądając dyskusji celem otrzymania votum zaufania (ustawa organiczna Izby § 36).

Izba może odmówić swego zaufania rządowi przez votum nieufności bezpośrednie z okazji interpelacji. Może również dojść do tego samego wyniku odmawiając w czasie debaty nad budżetem ważnego kredytu rządowi lub odrzucając jakiś inny wniosek rządowy uważany przez tenże za warunek jego pozostawania przy władzy. Po votum nieufności Gabinet Ministrów winien prosić Prezydenta o zwolnienie od obowiązków, o ile zaś tego nie uczyni, Prezydent winien go odwołać z własnej inicjatywy.

Votum nieufności nie pociąga jednak za sobą bezwzględnie dymisji rządu. Konstytucja daje rządowi możność zastosowania zarządzeń szybkich i energicznych. Jeżeli obydwa organy władzy wykonawczej — Prezydent Republiki i Gabinet zgadzają się, że sytuacja tego wymaga, nic nie przeszkadza rządowi, choćby już posiadającemu mniejszość w parlamencie, do zaproponowania Prezydentowi rozwiązania Izby i nic nie przeszkadza Prezydentowi do powzięcia takiej decyzji.

Taka decyzja niweczy stosunek wzajemnego zaufania, niezbędny w ogóle między Rządem a Izbą. Opierając się na stosunku zaufania, który pozostał, mimo votum nieufności, między rządem a Prezydentem Republiki Gabinet może pozostać i pełnić nadal swe obowiązki aż do czasu uregulowania kwestii zasadniczej, tj. upewnienia się, czy punkt widzenia i skład Izby Posłów odpowiadają istotnie woli Narodu. Nowa Izba Posłów zbiera się w trzy miesiące po rozwiązaniu poprzedniej, i wypowiada się co do kwestii, która spowodowała rozwiązanie. Jeżeli nowa Izba przyjmie ten sam punkt widzenia, co poprzednia — często już sam wynik wyborów wyświetla położenie — rząd musi się z tym pogodzić: Prezydent musi przyjąć dymisję Gabinetu Ministrów, musi się zgodzić powołać nowy Gabinet, odpowiadający nowej sytuacji parlamentarnej i zdecydować się kierować dalej sprawami państwa w pełnej zaufania współpracy z nowym rządem. Z racji niezależnego położenia, które mu daje konstytucja, Prezydent może oczywiście wkroczyć nawet osobiście, w sposób decydujący, celem wyjścia z wyjątkowej sytuacji, lecz niemożliwym jest dla niego wprowadzenie stałego regimu rządów osobistych.

Rząd może korzystać z prawa rozwiązania Izby Posłów — i korzystał już z tego prawa — celem wywarcia presji na Izbę i zmuszenie jej do ustępstw. Z punktu widzenia stosunków między rządem a Izbą, fakt, że do pierwszego należy inicjatywa — jest może jeszcze ważniejszy. Wszystkie bowiem ważniejsze sprawy są przygotowywane przez rząd. Z racji tych prac przygotowawczych i użytku, jaki robi ze swego prawa inicjatywy prawodawczej, rząd jest w możności kierowania pracami Izby. W porównaniu z wnioskami rządu — propozycje wyłonione z inicjatywy posłów mają stosunkowo niewielkie znaczenie w pracach Izby. Wnioski rządowe mają pierwszeństwo zarówno na posiedzeniach plenarnych Izby jak i w komisjach parlamentarnych (ustawa organiczna Izby § 87). Ministrowie mają prawo zabierania głosu przed posłami na plenum. I tak ministrowie osobiście bronią wniosków rządowych i starają się przeprowadzić je w Izbie, jakkolwiek stosunki oficjalne między rządem a Izbą Posłów winny być prowadzone na piśmie i za pośrednictwem Prezydenta Republiki (ustawa organiczna Izby § 84). Prezydent pojawia się w Izbie Posłów tylko dla wypowiedzenia — w charakterze głowy państwa — mowy przy uroczystym otwarciu i zamknięciu Izby Posłów.

* * *

Wykład mój zobrazował oryginalny sposób, w jaki konstytucja finlandzka wiąże ze sobą dwa obce sobie pierwiastki. Z jednej strony obejmuje ona zasadę parlamentarną, która przewiduje ścisłą współpracę, nacechowaną zaufaniem między rządem a parlamentem. Jest to pierwiastek monistyczny konstytucji. Z drugiej strony konstytucja przyznaje Prezydentowi Republiki ważkie uprawnienia i stanowisko dosyć niezależne w wykonywaniu tychże. Tu jest pierwiastek dualistyczny konstytucji.

Co do tego zaś, do jakiego stopnia udało się skombinować te dwa różne pierwiastki, to praktyka tylko odpowiada na to pytanie. Wobec wielkiej ilości partii i innych czynników politycznych, rząd nie mógł uzyskać tak dominującej sytuacji, jak to ma miejsce w parlamentaryzmie angielskim. W ciągu pierwszego dziesięciolecia niepodległości poszczególne rządy miały względnie niedługie istnienie. Lecz daje się zauważyć wyraźna poprawa pod tym względem. Tak mianowicie dwa ostatnie rządy, gabinet mniejszościowy Kivimaki oraz obecny gabinet koalicyjny trwały znacznie dłużej niż poprzednie, pierwszy — prawie 4 lata, a drugi, który powinien się utrzymać do czasu wyborów do Izby ustawodawczej w nadchodzącym lecie — blisko 2 lata.

Patrząc na rzeczy z dalekiej perspektywy — skonstatować można, że konstytucja finlandzka dobrze wytrzymała próbę ogniową i że jest jedyną pomiędzy demokratycznymi konstytucjami systemu parlamentarnego zrodzonymi w wyniku wielkiej wojny, która oparła się trudnościom powojennym. Inne upadły jedna po drugiej.

Charakter względnie pokojowy naszej ewolucji w Finlandii tłumaczy częściowo, dlaczego system parlamentarny finlandzki nie uległ temu samemu losowi, co inne zrodzone po wojnie. Ale tylko częściowo, gdyż my także mieliśmy swoje trudności w nienormalnych i niespokojnych warunkach okresu powojennego. Istnieją jeszcze inne przyczyny, a jedną z ważniejszych jest bezsprzecznie to, że głowa Państwa dysponuje bardzo rozległymi uprawnieniami, które przewyższają np. prawa monarchy w Anglii i państwach skandynawskich. Fakt, że w bardzo krytycznych sytuacjach Prezydent mógł zrobić użytek ze swych uprawnień i nadać biegowi wypadków obrót pomyślny, jest dowodem, że te uprawnienia mają wagę istotną. Można stwierdzić, że w Finlandii nie odczuwa się pilnej potrzeby przejścia do innego

regimu, gdyż system obecny daje możność utworzenia rządu dostatecznie silnego i zdolnego do pracy.

W innych krajach warunki są różne. Trudności mogą tam być większe. Poprzednie konstytucje tych krajów nie przywiązywały może dostatecznej wagi do konieczności zapewnienia krajowi silnego rządu. W wielu krajach musiano z tego powodu rozszerzyć za pomocą ustaw specjalnych kompetencje władz lub też wręcz przejść do nowych systemów. Niejedno państwo przyjęło dyktaturę, czy to jako system tymczasowy, czy ostateczny.

Tak oto przejawia się, pod różnymi postaciami, identyczna potrzeba silnego rządu, potrzeba, którą Bernard Shaw świetnie nazwał w jednym z numerów Sunday Chronicle z lipca r. ub. potrzebą narodów, aby były rządzone. Shaw podkreśla, że każdy naród ma swych przywódców, bez których państwo, zarówno jak i każde przedsiębiorstwo nie może sobie poradzić. Trudność polega na znalezieniu prawdziwych przywódców, tych którzy umieją uzyskać największą wydajność zasobów danego narodu. Na tym punkcie państwa totalne przyjęły własny sposób postępowania, a demokracje poszły za swoim.

Te myśli Shawa są oczywiście słuszne. Zagadnienie jest istotnie to samo: zarówno dyktatorzy jak i inni zwierzchnicy państw są „wodzami" swoich ludów, a różnią się jedynie sposobem, w jaki doszli do władzy. Można dodać, że żaden system nie jest bezwzględnie najlepszy, i że stosownie do okoliczności, jeden może być lepszy od drugiego. Oto dlaczego przy badaniu konstytucji należy zachować najdalej idącą tolerancję i uwolnić się od poglądów doktrynerskich.

To właśnie dobrze zrozumiał mąż stanu Eden, który w swej mowie z 10 listopada ub. r. w Izbie Gmin podał w wątpliwość skuteczność obecnego angielskiego systemu partyjnego w obecnych warunkach i zapytywał sam siebie, czy system ten byłby zdolny do zmobilizowania do olbrzymich wysiłków, wymaganych przez obecną sytuację, rozległych sił i zasobów potencjalnych narodu.

Konstytucja finlandzka, której najistotniejsze cechy miałem zaszczyt przedstawić, winna być także rozumiana w takim duchu. W naszym kraju charakter narodu i warunki bytu są takie, że konstytucja taka jak nasza ze swoją organizacją władzy centralnej, jest na miejscu, jakkolwiek nie byłaby ona może skuteczną w innych warunkach i w innych środowiskach.

Oto dlaczego można uznać za truizm, że nie byłaby ona wskaza-

na tu w Polsce, gdzie rząd specjalnie silny jest konieczny wobec istnieniu wielkich zadań, które historia powierzyła potężnemu i szlachetnemu narodowi polskiemu.

Poza warunkami duchowymi i materialnymi, niezbędnymi dla Polski do spełnienia jej misji historycznej i narodowej, potrzebna jest forma organizacji politycznej, któraby zapewniała rząd silny i trwały, umiejący zużytkować energię i talenty narodu. Godne uwagi sukcesy odniesione w czasach ostatnich wskazują, że przewodnicy narodu polskiego stoją na wysokości zadania. W czasie ostatniego kryzysu, podczas którego wiele mocarstw europejskich wykazało tyle niezdecydowania i niepewności, Polska silna i świadoma swoich celów działa ze stanowczością, energią i zręcznością. Kraj potrafił skoncentrować swe zasoby i swą siłę — a w wyniku odniósł dobrze zasłużony sukces na drodze, którą los wyznaczył wielkiemu narodowi polskiemu do spełnienia jego misji narodowej i historycznej.

MICHAŁ RÖMER
Profesor i Rektor Uniwersytetu w Kownie

ORGANIZACJA WŁADZY POLITYCZNEJ W ROZWOJU KONSTYTUCYJNYM REPUBLIKI LITEWSKIEJ.

I. Historia formalna rozwoju konstytucyjnego Republiki Litewskiej.

1. Chronologia konstytucyj litewskich (1918—1938).

W ciągu dwudziestolecia państwa Litewskiego od ogłoszenia aktu niepodległości w dniu 16 lutego 1918 do konstytucji majowej roku 1938 ustrój konstytucyjny państwa, a przeto i ustrój władzy państwowej, ulegał znacznym zmianom. Ogółem w ciągu dwudziestolecia swego wskrzeszonego istnienia państwo Litewskie miało sześć konstytucyj. Z nich trzy pierwsze (konstytucja z dn. 2.XI.1918, konstytucja z dn. 4.IV.1919 i konstytucja z dn. 10.VI.1920) były prowizoryczne, trzy następne (konstytucja z dn. 1.VIII.1922, konstytucja z dn. 15.V. 1928 i obecna konstytucja z dn. 12.V.1938) — uchodzą za stałe; wszakże istotnie stałymi były tylko dwie: konstytucja z roku 1922 i konstytucja z roku 1938; konstytucja z roku 1928, oparta na dokonanym zamachu stanu, w istocie była li tylko wnioskiem konstytucyjnym, któremu była nadana moc działania prowizorycznego.

2. Czasokresy międzykonstytucyjne przejściowe.

W historii konstytucyjnej młodego państwa Litewskiego były wprawdzie poza tym mniej lub więcej przelotne czasokresy, w których władza państwowa nie była urządzona przez żadną ze wskaza-

nych konstytucyj i w ogóle przez żadną konstytucję pisaną, ale co do tych okresów, stanowiących momenty prze- lub załamania się konstytucyjnego, analizować w nich ustroju władzy nie będę. Dla ścisłości wymienię tylko i w kilku słowach scharakteryzuję te okresy przejściowe, że się tak wyrażę — międzykonstytucyjne.

a. *Okres przejściowy pierwszy — przekonstytucyjny (16.II.1918 — 2.X.1919).*

Pierwszym takim okresem był okres początkowy od proklamowania niepodległości Litwy w dn. 16.II.1918 przez Litewską Radę Krajową, która się następnie nazwała Radą Państwową (albo Radą Stanu), do rozpoczęcia konkretnej budowy państwowej przez utworzenie pierwszego rządu (gabinetu ministrów prof. Augustyna Voldemarasa) i ogłoszenia pierwszej konstytucji tymczasowej w dn. 2.XI. 1918.

Właściwie w tym okresie początkowym proklamowane państwo Litewskie nie zaistniało jeszcze realnie. W warunkach trwającej wojny i okupacji wojennej niemieckiej Rada Państwa („Taryba") żadnych funkcyj państwowych nie była w stanie wykonywać i nie miała do tego żadnych środków. Trwała, symbolizując zawiązek proklamowanego państwa, orientowała się i szukała możliwości rozpoczęcia pracy nad budowaniem najelementarniejszych podwalin państwowości krajowej. Okupanci, aczkolwiek formalnie uznali proklamowane państwo Litewskie (manifest Cesarza Wilhelma II z dn. 23.III.1918), jednak możliwości rozpoczęcia budowy państwowej nie udzielali. Trzymali Litwę, jako atut rezerwowy dla gry własnej, akurat tak samo, jak to czynili w stosunku do proklamowanego przez dwóch Cesarzów w dn. 5.XI.1916 Królestwa Polskiego. Wszakże w tym okresie „Taryba" litewska spróbowała raz zainicjować podwaliny konstytucyjne państwa. Reagując przeciwko wysuwanym przez Niemców pomysłom połączenia po wojnie Litwy z Królestwem Saskim pod berłem wspólnego króla, co by Litwę uczyniło kolonią ekspansji niemiecko-saskiej — Taryba wbrew jaskrawej opozycji lewicy własnej porozumiała się bezpośrednio z katolickim książątkiem niemieckim Wilhelmem Urach, hrabią Würtemberskim, nie posiadającym żadnego tronu w Niemczech i niezwiązanym w żadne szczególne koligacje i intrygi dynastyczne, i za jego zgodą ofiarowała mu dziedziczny tron

królewski Litwy, który tenże zgodził się objąć pod imieniem Mindaugasa II. Uchwałą Taryby z dn. 2.VII.1918 ogłoszone zostało utworzenie monarchii konstytucyjnej litewskiej z Mindaugasem II na tronie dziedzicznym i jednocześnie przyjęto szkicowe zasady organizacji konstytucyjnej tej monarchii, stanowiące rodzaj pierwszego zawiązku konstytucji. Był to wszakże tylko epizod pierwszych początkowych usiłowań konstytucyjnych tworzonego państwa Litewskiego, epizod, który nigdy zrealizowany nie został. Okupanci zaoponowali, a niebawem, po porażce niemieckiej, kiedy Litwa znalazła możność rozpoczęcia organizowania państwa, Taryba uchwałą z dn. 2.XI.1918 sama zniosła swoje uchwały lipcowe o monarchii konstytucyjnej.

b. Okres przejściowy drugi — dyktatura Sejmu Konstytucyjnego (15.V.1920 — 10.VI.1920).

Drugi okres przejściowy nastąpił z chwilą zwołania Sejmu konstytucyjnego, którego uroczyste otwarcie nastąpiło w dniu 15.V.1920. W myśl demokratycznej teorii konstytuanty — w Sejmie konstytucyjnym, zwołanym przez rząd faktyczny („gouvernement de fait") i wyłonionym z narodu w drodze głosowania powszechnego dla nadania państwu formy i ustroju, streszcza się cała władza zwierzchnicza Narodu, która dysponuje swobodnie państwem i jego organizacją konstytucyjną. Sejm taki jest „suwerenny", jego władza stanowi „pouvoir constituant". Toteż z chwilą zgromadzenia się takiego Sejmu sama przez się upada władza faktycznego rządu tymczasowego i konstytucji prowizorycznej. Prawnie zwierzchnictwo Sejmu konstytucyjnego kasuje wszystko, co dotąd istniało i co się wobec jego absolutyzmu ostać nie może. Ten Sejm — to gospodarz państwa, któremu nic się nie przeciwstawia. Jego wola staje się jedynym źródłem imperium i prawa. To jest dyktatura.

Teoria ta była całkowicie przyjęta w demokratycznych formach budowania państwa Litewskiego. Toteż, gdy w maju roku 1920 zebrał się Sejm konstytucyjny — upadł sam przez się rząd tymczasowy Taryby i upadła konstytucja tymczasowa z dn. 4.IV.1919, która obowiązywała dotąd. Ta niczym nie związana dyktatura Sejmu konstytucyjnego trwała od dn. 15.V.1920 do dn. 10.VI.1920, kiedy Sejm konstytucyjny sam ogłosił nową konstytucję prowizoryczną.

c. Okres przejściowy trzeci — dyktatura Naczelnika Państwa (17.XII.1926).

Błyskawicznie krótki był trzeci okres międzykonstytucyjny, wypełniony najradykalniejszą dyktaturą. Trwał on zaledwie kilkanaście godzin. Rozpoczął się w dniu 17.XII.1926 w nocy i został przerwany tegoż dnia po południu. Tej nocy dokonany został przez spiskowców zbrojny zamach stanu. Spisek był kierowany przez opozycję narodowców i chrześcijańskich demokratów, wykonało zamach wojsko, kierowane przez oficerów spiskowych. Na skutek tego zamachu zaaresztowany został Prezydent Republiki dr Grinius, ministrowie gabinetu lewicowego (koalicja ludowców i socjalnych demokratów) p. Michała Slezeviciusa, rozpędzone posiedzenie Sejmu i proklamowana przez zwycięskich spiskowców władza Naczelnika Państwa w osobie b. pierwszego Prezydenta Państwa (z czasów Taryby) p. Antoniego Smetony. Cała władza skupiła się w jednej osobie Naczelnika Państwa. Była ona zupełna, albowiem konstytucja była faktycznie obalona i nic jeszcze na jej miejscu nie powstało.

Ta króciutka błyskawiczna dyktatura pozamachowa „Naczelnika Państwa" została zlikwidowana tegoż dnia. Mianowicie zwycięscy spiskowcy wraz z grupą ludowcową pokonanego rządu konstytucyjnego doszli do porozumienia w tym względzie, że interes państwa nakazywałby „zalegalizowanie" konstytucyjne owoców przewrotu. Inaczej mówiąc zrestytuowany faktycznie rząd sam by się formalnie podał do dymisji w formach konstytucyjnych, a na jego miejsce zostałby utworzony w przepisowym trybie konstytucyjnym nowy rząd podług wskazówki spiskowców. Tak też uczyniono. Obalony faktycznie gabinet p. Slezeviciusa zgłosił dymisję na ręce usuniętego faktycznie, ale konstytucyjnie legalnego Prezydenta Republiki, dra Griniusa, który „polecił" utworzenie nowego gabinetu jednemu z przywódców zamachu, prof. Voldemarasowi, po czym podał się do dymisji sam Prezydent Grinius, i Sejm na jego miejsce wybrał nowego Prezydenta Republiki w osobie p. Antoniego Smetony, który tą drogą zamienił stanowisko zamachowe Naczelnika Państwa na stanowisko quasi-konstytucyjne Prezydenta Republiki. W ten sposób personel władzy zmienił się w myśl wyników zwycięskiego przewrotu, ale forma zmiany została zainscenizowana konstytucyjna.

Dyktatura „Naczelnika Państwa" zgasła.

d. *Okres przejściowy czwarty — ustrój quasi-konstytucyjny (17.XII.1926 — 12.IV.1927).*

Za czwarty okres przejściowy, czyli międzykonstytucyjny, przerywający ciągłość ustroju konstytucyjnego w państwie, należy uważać ten właśnie, który został rozpoczęty ową dopiero co wskazaną „legalizacją konstytucyjną" owoców dokonanego przewrotu, zainscenizowaną bezpośrednio po zwycięskim zamachu stanu w dn. 17.XII. 1926. Choć formalnie organy władzy rządzącej zostały personalnie zrekonstruowane w formie, przepisanej przez konstytucję (była to konstytucja z roku 1922) i choć w organach władzy politycznej nic się formalnie nie zmieniło (rząd, złożony z Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów i Sejm jednoizbowy z wyborów powszechnych), to jednak w istocie mechanizm funkcjonalny tych organów władzy już nie był konstytucyjny, lecz oparty na logice dokonanego przewrotu. W myśl konstytucji z roku 1922 rząd był podporządkowany Sejmowi, stanowiącemu zasadniczy ośrodek władzy państwowej. W istocie zaś w tym okresie Sejm był jeno tolerowany i stracił wszelką dyspozycję rządu. Natomiast rząd, który był faktycznie wyłoniony ze zwycięskiego przewrotu, a nie z woli Sejmu, wyemancypował się całkowicie od Sejmu, którego większości nie odpowiadał i nie opierał się o nią, jak tego żądała konstytucja; świadomy źródła istotnego swojej mocy, tkwiącego w przesłankach politycznych przewrotu, nie liczył się on z Sejmem, nie szukał w nim oparcia i tolerował go tylko dopóty i o tyle, dopóki i o ile Sejm, steroryzowany przewrotem, nie odważał się o swoje prawa konstytucyjne upominać. Konstytucja była okaleczona i istniała li tylko w postaci szczątkowej i tylko do czasu. Straciła swoją moc w państwie i dominować nie była w stanie. Władza była quasi-konstytucyjna, „konstytucyjna" li tylko z pozorów, nie z treści.

Okres ten trwał od 17.XII.1926 do 12.IV.1927. Gdy się Sejm opanował i zaczął brać swoją władzę konstytucyjną na serio, na skutek czego wybuchł między Sejmem a rządem konflikt, Sejm został przez rząd aktem Prezydenta rozwiązany bez zarządzenia nowych wyborów do Sejmu. To pozbycie się przez rząd Sejmu stanowi w istocie drugi akt przewrotu konstytucyjnego. Chociaż rozwiązanie Sejmu było w konstytucji przewidziane, ale tylko w charakterze odwołania się do ogółu wyborców (do narodu legalnego), to znaczy,

że przez to samo rozwiązaniu towarzyszyć musiało w myśl konstytucji zawsze zarządzenie terminowe nowych wyborów. Rozwiązanie Sejmu bez nowych wyborów nie miało cech odwołania się do wyborców i było prostym pozbyciem się Sejmu. Takie rozwiązanie było nie konstytucyjne, lecz przewrotowe.

e. Okres przejściowy piąty — dyktatura rządu faktycznego (12.IV.1927—15.V.1928).

Ten przewrót z dn. 12.IV.1927, który zadał cios ostateczny nadłamanej już poprzednio konstytucji z r. 1922 i zerwał z fikcją zachowania jej pozorów, dał początek nowemu (piątemu) i ostatniemu okresowi międzykonstytucyjnemu w dziejach konstytucyjnych Litwy. Okres ten trwał od dn. 12.IV.1927 do dn. 15.V.1928, kiedy ogłoszone zostało nowe prowizorium konstytucyjne (konstytucja z r. 1928). Ten okres to dyktatura faktyczna rządu, który przez rozwiązanie i pozbycie się Sejmu dokonał drugiego przewrotu. Cała władza państwowa, nieograniczona przez obaloną konstytucję, ześrodkowała się w osobie Prezydenta Republiki, p. Antoniego Smetony, który ją wykonywał przez odpowiedzialny przed nim i wyłącznie od niego zależny gabinet ministrów (gabinet prof. Voldemarasa). Chrześcijańscy demokraci, którzy w poprzednim okresie przejściowym dzielili władzę z narodowcami, wycofali się z rządu, będąc przeciwni całkowitemu pozbyciu się Sejmu. Władza ta ogłosiła nową konstytucję w roku 1928, jako wniosek konstytucyjny do uznania ludu i zarazem jako prowizorium konstytucyjne, które funkcjonowało do roku 1938 i z którego wyłoniła się następnie obowiązująca obecnie konstytucja z roku 1938. Od roku 1928 okresów przejściowych międzykonstytucyjnych już więcej nie było.

II. Organizacja władzy politycznej w konstytucjach litewskich.

Przechodzę teraz do scharakteryzowania konstytucyjnej władzy politycznej w Republice Litewskiej. Pod władzą polityczną rozumiem tzw. władzę rządzącą (często, lecz niezupełnie moim zdaniem ściśle zwaną „wykonawczą“) i władzę ustawodawczą. W krótkim zarysie postaram się przedstawić całą ewolucję tej organizacji przez wszystkie konstytucje litewskie, zaczynając od pierwszych trzech prowizo-

rycznych, skończę zaś na analizie tej organizacji w konstytucji obecnie obowiązującej, datującej się z roku 1938.

I. Konstytucja prowizoryczna z roku 1918.

Pierwsza konstytucja prowizoryczna litewska — z dn. 2.XI.1918 — ustaliła tę organizację dosyć szablonowo. Za podstawę przyjęła szablon parlamentaryzmu kontynentalnego, raczej francuskiego, który różni się od klasycznego angielskiego (z wieku XIX) zwłaszcza tym, że zmierza do tzw. rządów sejmokratycznych, wyraźnie podporządkowujących rząd izbie poselskiej.

W tym czasie Sejmu w ścisłym znaczeniu Litwa jeszcze nie posiadała. Chodziło dopiero o doprowadzenie państwa do Sejmu Ustawodawczego (Konstytuanty), mającego usankcjonować rozpoczętą budowę państwa i nadać mu formę. Namiastką Sejmu była Rada Stanu, którą nazywać będę „Tarybą" („Taryba" — po litewsku „Rada"; „Valstybes Taryba" — „Rada Państwa"). Taryba nie pochodziła z wyborów demokratycznych i nie miała kadencji. Było to kolegium, wybrane przez Konferencję Litewską w Wilnie w roku 1917, uzupełnione następnie poniekąd kooptacją przedstawicieli różnych stronnictw i przedstawicieli mniejszości narodowych (Żydów, Białorusinów), wydelegowanych przez organizacje tych mniejszości (mniejszości polskiej, jako takiej, w niej nie było, ponieważ Polacy uchylili się od udziału w Tarybie i budowie państwowości litewskiej). W myśl konstytucji prowizorycznej Taryba zarezerwowała sobie ustawodawstwo, zmianę konstytucji prowizorycznej i kontrolę rządu, a więc władzy rządzącej.

Rząd był reprezentowany przez dwa czynniki, oba kolegialne. Jednoosobowego rzecznika tytularnego władzy rządzącej, uosabiającego ją i zarazem stanowiącego szefa rządu i reprezentacyjną głowę państwa, jakim w systemie parlamentarnym jest król lub prezydent Republiki — nie było wcale. Jego miejsce zajmowało Prezydium Taryby, rodzaj prezydenta kolegialnego. Uroczyste najważniejsze akty władzy rządzącej były wydawane w formie aktów Prezydium Taryby, w jego imieniu, za podpisami wszystkich trzech członków tegoż Prezydium (prezes i dwaj wiceprezesi). Wszystkie te akty Prezydium Taryby wymagały kontrasygnaty ministerialnej, która skutkowała odpowiedzialność zbiorową Gabinetu Ministrów wobec Taryby. Gabi-

net Ministrów — organ czynny rządu — był utworzony na modłę gabinetu parlamentarnego: składał się z premiera (prezesa ministrów) i poszczególnych ministrów, posiadających teki odpowiednich gałęzi administracji (byli także ministrowie bez tek, zwłaszcza dwaj ministrowie mniejszościowi — do spraw żydowskich i do spraw białoruskich). Gabinet był kompletowany przez premiera, składał się więc z dobranych przezeń współpracowników i był zatwierdzany przez Prezydium Taryby. Poza tym ministrowie byli od Prezydium Taryby niezależni, natomiast kategorycznie odpowiedzialni przed Tarybą, której votum nieufności obowiązywało formalnie Gabinet do podania się do dymisji i stanowiło przeto akt potępienia rządu, przeciwko któremu rząd żadnych środków reagowania nie miał: odwołanie się do gremium wyborców (to znaczy do narodu legalnego) w drodze rozwiązania izby było niemożliwe, albowiem Taryba była organem stałym na cały okres prowizoryczny aż do zwołania Konstytuanty i nie ulegała przeto żadnym wyborom ani też rozwiązaniu.

Prezydium Taryby, jako czynnik naczelny rządu, formalnie w tym charakterze nie było odpowiedzialne przed Tarybą, będąc zasłonięte kontrasygnacją ministerialną, ale było ono bądź co bądź od Taryby zależne, jako jej organ służbowy, którym ona mogła dysponować w drodze swojego statutu (regulaminu).

Taką była organizacja władzy politycznej w myśl pierwszej prowizorycznej konstytucji litewskiej z roku 1918. W istocie, jak widzimy, cała władza skupiała się w ręku Taryby. Rząd — Prezydium Taryby i Gabinet Ministrów — był jej uległy jako będący w jej dyspozycji, podczas gdy przeciwko niej rząd żadnych środków nie miał. Idea tej organizacji odnajdzie się potem w pierwszej stałej konstytucji litewskiej z roku 1922, ustanowionej przez Konstytuantę.

2. Konstytucja prowizoryczna z roku 1919.

Rychło wszakże twórcy nowego państwa litewskiego przekonali się o potrzebie wzmocnienia rządu i większego uniezależniania go od Rady (Taryby). Jeszcze za czasów działania pierwszej konstytucji prowizorycznej z r. 1918 wydana została przez Tarybę nowela konstytucyjna z dnia 24 I. 1919, która upoważnia rząd do wydawania ustaw w okresie między sesjami Taryby. Jednocześnie też osłabia zasadę kolegializmu bezwzględnego w organie naczelnym rządu (Pre-

zydium Taryby), zadowalając się w pewnych warunkach dwoma lub nawet jednym podpisem członków tego organu w jego aktach formalnych, podczas gdy poprzednio zasada wszystkich trzech podpisów członków Prezydium była zastrzeżona bezwzględnie.

Niebawem nowa konstytucja prowizoryczna z dnia 4 kwietnia 1919 reformuje organizację władzy politycznej, sankcjonując i uporządkowując tendencje, ujawnione w noweli z dnia 24 stycznia.

Taryba pozostaje organem zasadniczym ustawodawstwa zwykłego organem wyłącznym funkcji konstytucyjnej (oczywiście zawsze tylko prowizorycznie, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego) i zachowuje kontrolę władzy rządzącej. Prezydium Taryby już nie jest organem tytularnym władzy rządzącej. Obok Taryby jest Prezydent Państwa, rzecznik tytułowy władzy rządzącej (tytuł „Prezydenta Państwa“ nie zaś „Prezydenta Republiki“, ustalony został dlatego, że państwo już było uznane za fakt legalny, podczas gdy kwestia jego formy — republika, monarchia czy coś innego — była zarezerwowana do decyzji przyszłej Konstytuanty, tj. Sejmu Ustawodawczego). Prezydent Państwa jest wybierany przez Tarybę (pierwszym Prezydentem był przez Tarybę wybrany obecny Prezydent Republiki, poprzedni prezes Taryby, p. Antoni Smetona), ale bez kadencji (w ramach prowizoruim przedsejmowego). Był on nieusuwalny. Taryba nie miała nad nim żadnej władzy legalnej. Nieograniczoność terminu jego władzy (zawsze w ramach tego prowizorium) była równa nieograniczoności terminu władzy samej Taryby. Obok Prezydenta Państwa był Gabinet Ministrów, złożony z premiera i dobranych przezeń ministrów, zatwierdzany przez Prezydenta Państwa i kontrasygnujący jego akty, całkowicie odpowiedzialny przed Tarybą i obowiązany podać się do dymisji na wypadek wyrażenia mu votum nieufności przez Tarybę.

Wyemancypowanie władzy rządzącej od Taryby w osobie nieodpowiedzialnego i nieusuwalnego jednoosobowego Prezydenta państwa było uzupełnione przez udzielenie Prezydentowi funkcji zwoływania sesji Taryby oraz funkcji ustawodawczej zastępczej (w stosunku do ustaw zwyczajnych, podporządkowanych konstytucji, nie zaś ustaw konstytucyjnych, zarezerwowanych wyłącznie na rzecz Taryby).

Chociaż ta funkcja ustawodawcza zastępcza, która stawała się czynna li tylko w przerwach między sesjami Taryby, jako ustawoda-

wcy zasadniczego, była w konstytucji nazwana „prawem Prezydenta Państwa wydawania ustaw", jednak analiza jej mechanizmu konstytucyjnego wskazuje, że była ona funkcją całego rządu en bloc, nie zaś tylko Prezydenta Państwa, prezydent bowiem mógł wydawać ustawy tylko przyjęte przez Gabinet Ministrów. Samodzielnie bez poprzedniej uchwały Gabinetu tego robić nie mógł. W stosunku do projektów ustaw, przyjętych i złożonych mu przez Gabinet Ministrów miał tylko veto zawieszające, to znaczy odrzucić ich całkowicie nie mógł: jeżeli takiego projektu nie akceptował, to projekt wracał do Gabinetu Ministrów, który go rozpoznawał powtórnie i jeżeli znów go przyjął i przedstawił ponownie Prezydentowi Państwa, to tenże albo go promulgował i ogłaszał, albo, jeżeli się mu sprzeciwił, to sprzeciw ten skutkował automatycznie wznowienie sesji Taryby, która taki projekt Gabinetu Ministrów przyjmowała albo odrzucała. W tej przeto funkcji ustawodawczej zastępczej (subsydiarnej) niezbędna była zbieżność woli obydwóch czynników rządu — Prezydenta Państwa i Gabinetu Ministrów; jeżeli tej zbieżności nie było, to orzekała arbitralnie Taryba.

Ani rozwiązania Taryby ani sankcji lub veta w stosunku do ustaw przyjmowanych przez samą Tarybę, Prezydent Państwa ani na ogół rząd nie miał. Inicjatywę wszakże ustawodawczą w stosunku do funkcji ustawodawczej Taryby Gabinet Ministrów posiadał.

3. Konstytucja prowizoryczna z roku 1920.

Trzecia konstytucja prowizoryczna z dnia 10.IV.1920, ogłoszona przez Sejm Ustawodawczy (Konstytuantę), oparta jest znowu jak pierwsza, na zasadzie sejmowładczej. Rząd jest słaby i podporządkowany całkowicie Sejmowi, który jako Konstytuanta posiada władzę zwierzchniczą. Jest wszakże przewidziany jednoosobowy i formalnie niezależny Prezydent Republiki (teraz już „Republiki", gdyż Sejm Ustawodawczy formę republikańską państwa przesądził), wybierany przez Sejm — bez kadencji (zawsze w ramach prowizorium konstytucyjnego, którego kresem jest teraz ogłoszenie przz Sejm konstytucji stałej państwa), ale ten Prezydent właściwie władzy żadnej nie ma. Zresztą przez cały czas działania konstytucji tymczasowej z dn. 10. XI. 1920 (1920—1922) faktycznie Prezydenta Republiki nie było, albowiem Sejm Ustawodawczy go nie wybrał, zastępczo zaś pełnił

obowiązki Prezydenta Republiki marszałek (prezes) Sejmu Ustawodawczego, skąd inąd organ służbowy tegoż Sejmu. Gabinet Ministrów był nadal całkowcie zależny od Sejmu. Naturalnie, że o rozwiązaniu Konstytuanty nie mogło być mowy. Prerogatywa funkcji ustawodawczej zastępczej była odebrana rządowi. Nawet gdy na skutek akcji wileńskiej generała Żeligowskiego i wojny, która się stąd w październiku—listopadzie roku 1920 wywiązała, Sejm Ustawodawczy zawiesił swe czynności na czas nieokreślony (faktycznie to zawieszenie trwało do lutego roku 1921), nie pozostawił on prowizorycznie pełni władzy rządowi, jeno wyłonił na ten czas ze siebie sui generis komitet zastępczy pod nazwą „Małego Sejmu", organ nie przewidziany zresztą przez konstytucję prowizoryczną z r. 1920, któremu zlecił zastępczo tak władzę ustawodawczą, jak kontrolę władzy rządzącej; rząd był odpowiedzialny przed „Małym Sejmem". „Mały Sejm" składał się z marszałka Sejmu Ustawodawczego (a więc tego, który skąd inąd osobiście pełnił zastępczo funkcje Prezydenta Republiki) i 6 członków Sejmu, wybranych przez Sejm.

4. Pierwsza konstytucja stała z roku 1922.

Pierwsza konstytucja stała Republiki Litewskiej, uchwalona i ogłoszona przez Sejm Ustawodawczy w roku 1922 (funkcjonowała do przewrotu grudniowego z roku 1926) należała do grupy bezpośrednich konstytucyj powojennych Europy środkowej i północno-wschodniej, przyjętych w tym czasie (w latach 1919—1922) przez grupę państw nowych, które się odrodziły (Polska, Litwa, Czechosłowacja), wyemancypowały (Finlandia) lub zaistniały (Łotwa, Estonia), po Wielkiej Wojnie z lat 1914—1918, oraz przez dwa państwa centralne, które tę wojnę przegrały i mniej lub więcej okrojone przekształciły się z monarchij na republiki (Rzesza Niemiecka, Austria). W tej grupie konstytucyj jedna tylko konstytucja Rzeszy Niemieckiej tzw. Konstytucja Weimarska z r. 1919 wyróżnia się większą oryginalnością konstrukcji. Inne z pewnymi wariantami naśladują szablon parlamentaryzmu francuskiego, racjonalizując go jeszcze bardziej w kierunku sejmowładczym (palma pierwszeństwa należy w tym względzie do Estonii). Wszystkie konstytucje tej grupy (z pewnymi jeszcze zastrzeżeniami w stosunku do Czechosłowacji) są owocem daleko posuniętego racjonalizmu i szablonu, jak gotowe ubranie, skrojone na jedną modłę.

Konstytucja litewska, najmłodsza z tej grupy (wszystkie inne datują bądź z roku 1919, jak Weimarska i fińska; bądź z roku 1920, jak czechosłowacka, austriacka i estońska; bądź z roku 1921, jak polska i łotewska, podczas gdy litewska jest z roku 1922) ma w pewnych względach troszeczkę mniej tego racjonalizmu, niż mają odpowiednie konstytucje najbliższych sąsiadów (Polski, Łotwy i zwłaszcza Estonii), ale za to w niektórych innych względach prześciga np. polską.

Zatem konstytucja litewska z r. 1922 ustanawia parlamentaryzm typu francuskiego w mocno zaakcentowanym kierunku sejmowładztwa. Parlament jednoizbowy („Seimas"), wybrany w drodze głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego z zachowaniem systemu proporcjonalnych wyborów (system proporcjonalny konkurencji list, właściwie partii politycznych). Kadencja Sejmu — trzyletnia. Tylko członkom Sejmu przysługuje tytuł „przedstawicieli narodu". Tylko w wypadku wojny albo gdy stan wojenny jest ogłoszony i ogarnia przeszło połowę terytorium państwowego, kadencja może być prolongowana aktem Prezydenta Republiki, zatwierdzonym przez Sejm. Sejm sam dysponuje swoimi sesjami i ustanawia ich tryb, wszakże na żądanie Prezydenta Republiki albo $^{1}/_{4}$ części ogółu posłów prezes Sejmu obowiązany jest zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną (tylko pierwsza sesja po wyborach, kiedy nowy Sejm nie jest jeszcze ukonstytuowany, otwiera się automatycznie, bez zwoływania, w ciągu 30 dni od dokonania wyborów; w tym wypadku dzień wyznacza Prezydent Republiki). Mandaty posłów do Sejmu są reprezentacyjne, to znaczy wolne od wszelkich nakazów i instrukcyj wyborców i nieodwołalnie w ramach kadencji.

Instytucje demokracji bezpośredniej, to znaczy takie, które pozwalają samemu ludowi (gremium wyborców albo narodowi legalnemu) interweniować bezpośrednio i czynnie w funkcjach władzy państwowej — są bardzo słabo rozwinięte. O ile wyłączymy funkcję rewizji czy reformy konstytucji, która w ogóle jest skonstruowana inaczej, niż inne funkcje władzy i o której powiemy nieco niżej — to konstytucja zna tylko jedną instytucję demokracji bezpośredniej typu szwajcarskiego: inicjatywę ludową ustawodawczą, zresztą bardzo słabo wyrażoną: mianowicie 25000 obywateli-wyborców może zgłosić do Sejmu projekt ustawy, który Sejm obowiązany jest wziąć pod obrady; jednak sankcji nie ma to żadnej i jeżeli Sejm projekt taki odrzuci — odwołania się do referendum ani w ogóle apelacji nie ma

żadnej. Oprócz więc wyborów periodycznych, których waga podnosi się przez krótką (3-letnią) kadencję Sejmu, gremium wyborców (naród legalny) nie ma innej mocy nad Sejmem i nie ogranicza jego władzy (nie stosuje się to jednak do rewizji czy reformy konstytucji, o czym patrz nieco niżej).

Rząd składa się z dwóch czynników — Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów. Prezydent jest wybierany przez Sejm. Kadencja jego, jak kadencja sejmowa, jest trzyletnia, zbieżna bezwzględnie z kadencją Sejmu. We wszystkich wypadkach, kiedy stanowisko Prezydenta zawakuje przed upływem jego kadencji, Sejm wybiera nowego Prezydenta nie na nowy okres 3-letni, jeno na czasokres, pozostały do końca kadencji obecnego Sejmu. W wypadku, gdy Sejm zostaje rozwiązany, z wyborem nowego Sejmu i rozpoczęciem jego kadencji przerywa się automatycznie kadencja Prezydenta i nowy Sejm dokonywa wyborów nowego Prezydenta.

Tą drogą każdy Sejm ma, że się tak wyrażę, „swojego" Prezydenta, to znaczy takiego, który jest przezeń wybrany i który przeżyć Sejmu i urzędować w obliczu nowego Sejmu, któremu mandatu swego nie zawdzięcza, nie może. Polecenie wyboru Prezydenta Sejmowi i kategoryczne sprzężenie jego kadencji z kadencją Sejmu — są to niewątpliwie dwa czynniki, które same przez się bardzo mocno uzależniają Prezydenta od Sejmu.

Skąd inąd ten sam Prezydent nie może być wybrany na Prezydenta więcej, niż dwa razy z kolei. Chodzi oczywiście o to, żeby Prezydent nie zdobył zbytniej popularności i autorytetu i nie rozwielmożnił się, co mogłoby go faktycznie uczynić konkurentem Sejmu. Jest to przeżytek nieufności do władzy rządzącej osobistej.

Wszakże uzależnienie Prezydenta Republiki od Sejmu szczególnie jaskrawo się uwydatniło w przepisie konstytucyjnym, który pozwala Sejmowi usunąć Prezydenta. Wystarcza na to uchwała Sejmu, co prawda powzięta kwalifikowaną większością ⅔ głosów ogółu posłów. Przeto Prezydent jest wobec Sejmu osobiście i bezpośrednio odpowiedzialny. Jest to odpowiedzialność polityczna, która nic wspólnego nie ma z odpowiedzialnością karną, w ogóle sądową, która zresztą także jest w konstytucji dla Prezydenta Republiki przewidziana: wytoczenie Prezydentowi sprawy karnej za przestępstwo służbowe lub zdradę stanu nastąpić może tylko na skutek uchwały Sejmu, powziętej większością absolutną głosów ogółu posłów; sprawę taką rozpoznaje

Sąd Najwyższy. Usuwalność Prezydenta Republiki z mocy uchwały Sejmu, który Prezydenta wybiera, czyni mandat Prezydenta nie reprezentacyjnym, lecz imperatywnym („mandat impératif"). W tych warunkach Prezydent staje się już agentem Sejmu. Taki przepis o usuwalności Prezydenta Republiki uchwałą Sejmu, sankcjonujący sejmowładztwo, należy do bardzo rzadkich wyjątków nawet w parlamentaryzmie francuskim, który w ogóle do sejmowładztwa się skłania; znane są tylko trzy konstytucje, w których przepis taki był ustanowiony; są to: konstytucja portugalska z roku 1911, konstytucja łotewska z roku 1921 i konstytucja litewska z roku 1922. Zresztą żadna z nich nie utrzymała się dotąd.

Zresztą ta usuwalność Prezydenta, stanowiąca moment jaskrawy, ale raczej manifestacyjny, większego znaczenia praktycznego nie ma dlatego, że w konsekwentnym systemie parlamentarnym, zwłaszcza francuskim, Prezydent w ogóle władzy osobistej nie posiada i jest organem biernym, raczej symbolicznym, niż realnym w rządzie. Wszystkie akty jego wymagają kontrasygnaty ministerialnej, a więc nie mogą być przezeń powzięte samodzielnie, na własną rękę, skąd inąd kompetencja jego w zakresie funkcji rządzącej jest „atrybutywna", nie zaś ogólna: to znaczy, że tylko niektóre w konstytucji ściśle wskazane akty funkcji rządzącej wymagają formy aktu Prezydenta, podczas gdy kompetencja generalna funkcji rządzącej należy do Gabinetu Ministrów. Ale nawet formalne akty Prezydenta są jednocześnie z mocy kontrasygnaty aktami ministerialnymi, angażującymi odpowiedzialność ministrów i ich gabinetu wobec Sejmu.

Drugi czynnik rządu, Gabinet Ministrów, jest w zakresie funkcji rządzącej rzeczywiście czynny. Zbudowany jest w myśl zasad parlamentaryzmu.

Premier (prezes ministrów), upoważniony przez Prezydenta Republiki, sam dobiera ministrów, jako swoich współpracowników w Gabinecie (wszakże ilość ministrów i klasyfikacje tek ministerialnych czyli podział gałęzi administracji na ministerstwa są w konstytucji zastrzeżone na rzecz odpowiedniej ustawy), i następnie przedstawia utworzony Gabinet do zatwierdzenia Prezydenta. Należało by stąd wnosić, że Gabinet taki, stanowiący grono współpracowników premiera, przezeń dobranych, będzie miał program polityczny i będzie solidarny. W zasadzie konstytucja nie przeczy temu, a w zakresie „ogólnej polityki rządu" nawet expressis verbis solidarną odpowiedzialność

Gabinetu ustanawia. Wszakże stan zależności Gabinetu od Sejmu i rozdrobnienie partyjne, faworyzowane przez proporcjonalny system wyborów i utrudniające utworzenie zwartej jednolitej partyjnie większości sejmowej, a przeto skutkujące metodę większości koalicyjnej w Sejmie, pociągającej koalicyjną budowę Gabinetu, osłabia tak programowość polityczną, jak solidarność Gabinetu, w istocie bowiem w takim Gabinecie nie zawsze ministrowie będą mogli być dobrani przez premiera, jeno bardzo często będą do Gabinetu „wydelegowani" albo nawet narzuceni premierowi przez frakcje.

Ten Gabinet Ministrów jest organem politycznie rządzącym li tylko w zakresie funkcji bezpośredniej rządzącej. W zakresie funkcji ustawodawczej inicjatywa, która w systemie parlamentarnym stanowi bardzo istotny element władzy rządu (Gabinetu Ministrów parlamentarnego), jako wyraziciela pewnego programu politycznego, z konieczności rozciągającego się na reformy ustawodawcze, jest tu właściwie Gabinetowi Ministrów odebrana.

W tym względzie jest on tylko organem pomocniczym Sejmu, mianowicie opracowuje i wnosi do Sejmu projekty ustaw, ale czyni to nie jako organ jednolity i solidarny, wykonywający pewien program, jeno jako sui generis komisja rzeczoznawców. Inaczej bowiem nie można sobie wytłumaczyć przepisu konstytucyjnego, który wbrew wszelkim zasadom jednolitości solidarnej Gabinetu w ustroju parlamentarnym, przewiduje i nie tylko dopuszcza ale sankcjonuje w łonie Gabinetu Ministrów „większość" i „mniejszość" oraz „vota separata" poszczególnych ministrów, zaznaczając, że ministrowie, którzy przy omawianiu w Gabinecie projektu ustawy, zostali przegłosowani (dosłownie: „pozostali w mniejszości") mogą zgłosić na piśmie swoje motywowane „votum separatum", które w takim razie powinno być załączone do projektu przy wniesieniu go do Sejmu. Jeżeli takie kolegium, zgłaszające do organu ustawodawczego projekty ustaw, jest kolegium techników-rzeczoznawców, to przepis taki jest zupełnie słuszny, albowiem wtedy każda opinia indywidualna ma wagę i „votum separatum" może być bardziej uzasadnione, niż opinia większości, ale przepis taki nie licuje zgoła z inicjatywą ustawodawczą ciała politycznego rządzącego, jednolitego i solidarnego, które w formie tej inicjatywy realizuje swój program polityczny.

Ale i w zakresie funkcji ściśle rządzącej ten Gabinet Ministrów jest zdegradowany i sprowadzony na stopę agentury Sejmu. Skoro

bowiem Sejm wyrazi Gabinetowi Ministrów votum nieufności — konstytucja nakazuje kategorycznie Gabinetowi Ministrów dymisję. To znaczy, że przepis klasyczny parlamentaryzmu angielskiego, który upadek zaufania między Izbą a Rządem traktuje, jako kryzys konfliktu, który, o ile rząd nie ustępuje dobrowolnie, winien być rozstrzygnięty arbitralnie przez naród (gremium wyborców), któremu w takim razie przysługuje rozwiązanie izby i rozpisanie nowych wyborów, mających w tym wypadku charakter arbitrażu, tu nie działa; jest on zastąpiony formalnie przez tradycję parlamentaryzmu sejmowładczego francuskiego, oddającą w wypadku kryzysu zaufania decyzję w ręce strony w konflikcie, mianowicie w ręce izby; wyrażając rządowi votum nieufności, izba już przez to samo go potępia, albowiem konstytucja wiąże z tym kategorycznie nakaz dymisji — bez odwołania się do arbitrażu narodu. Sejm jest tutaj w stosunku do rządu nie stroną, lecz panem, rząd zaś (Gabinet Ministrów) — agentem Sejmu.

Prezydent Republiki nie ma żadnej władzy nad Gabinetem Ministrów. To jest zresztą zgodne z zasadami parlamentaryzmu klasycznego. Co prawda — konstytucja udziela mu prawa usuwania poszczególnych ministrów (nie Gabinetu Ministrów en bloc i nie premiera); ale wobec tego, że akt taki wymagałby kontrasygnaty premiera, nie może on stanowić władzy osobistej Prezydenta.

Ale gdyby nawet Prezydent Republiki miał jakąś władzę nad Gabinetem, to wobec tego, że sam Prezydent właściwie, jak to widzieliśmy, jest agentem Sejmu, władza taka nie stanowiłaby istotnego czynnika uniezależnienia władzy rządzącej (rządu) od władzy ustawodawczej (izby — Sejmu).

Rząd więc jest w konstytucji litewskej z roku 1922 słaby i zależny, Sejm — silny i niezależny. Są wszakże dwa momenty, które mogłyby uchodzić za pewną rekompensatę na rzecz rządu w jego stosunku do Sejmu. Są to: veto ustawodawcze Prezydenta Republiki i prerogatywa rozwiązania Sejmu. Ale veto Prezydenta, zresztą tylko relatywne (zawieszające) jest słabe. Prezydent Republiki, który promulguje i obwieszcza uchwalone przez Sejm ustawy, ma prawo w ciągu 3 tygodni zwrócić Sejmowi uchwaloną przezeń ustawę z załączeniem swoich uwag; jeżeli wszakże Sejm większością absolutną głosów wszystkich posłów zwróconą przez Prezydenta ustawę przyjmie ponownie, to veto Prezydenta upada i ustawa musi być promulgowana. Jeżeli wszakże Sejm większością $^2/_3$ głosów wszystkich posłów uznał ustawę

za śpieszną, to w takim razie Prezydent w ogóle veta nie ma i musi ją promulgować od razu.

Nie ma też w tej budowie wielkiego znaczenia rozwiązanie Sejmu, które jest w konstytucji przewidziane. Po pierwsze rozwiązanie Sejmu w ustroju parlamentarnym ma całkowitą użyteczność (stanowiącą nawet rację bytu tej instytucji) właśnie w momentach kryzysu, jako środek skuteczny likwidacji tegoż przez odwołanie się do arbitrazu wyborców. Jeżeli wszakże, jak w tym wypadku, kryzys (votum nieufności) skutkuje zawsze i w myśl samej konstytucji dymisję Gabinetu Ministrów, to rozwiązanie Sejmu w tych chwilach kryzysu działać nie może i nie jest środkiem likwidacji kryzysu. Jeżeli zaś między Sejmem i Gabinetem stosunek zaufania istnieje, to rozwiązanie Sejmu w normalnych warunkach nie ma w ogóle racji albo przynajmniej ma chyba tylko wyjątkowo i w takim razie tylko bardzo niewielką użyteczność. Gabinet, który jest solidarny z Sejmem i mocno się na nim opiera, nie da kontrasygnaty aktowi rozwiązania Sejmu, który mu jest niepotrzebny; nie wspominam już o tym, że w ustroju, który zasadniczo jest zbudowany na sejmowładztwie, nie ma też przesłanek psychologicznych dla funkcjonowania instytucji rozwiązania Sejmu: rząd, całkowicie zależny od Sejmu i świadomy tej zależności, nie będzie w ogóle skłonny do czynienia zamachu na tego, którego przywykł traktować jako swego pana; w poniżeniu konstytucyjnym rządu tkwią przesłanki psychiczne, paraliżujące działanie instytucji rozwiązania Sejmu.

Prawda, że pod działaniem tej konstytucji z roku 1922 w praktyce konstytucyjnej Litwy był jeden wypadek rozwiązania Sejmu aktem Prezydenta Republiki (w roku 1923). Ale gdy wejrzymy w okoliczności, w jakich to miało miejsce, to się przekonamy, że akt ten nie wypłynął z decyzji rządu przeciwko Sejmowi, jako środek likwidacji konfliktu między rządem a Sejmem, lecz na życzenie właśnie większości chrześcijańsko-demokratycznej sejmowej, która miała bardzo niewielką przewagę nad opozycją i nie zdołała zawrzeć koalicji z żadną z frakcyj opozycyjnych; bojąc się więc niespodzianek i licząc na to, że nowe wybory wzmocnią tę większość (tak się też stało), większość Sejmowa upoważniła czy poleciła „swojemu“ Prezydentowi Republiki rozwiązać ten Sejm. Nie był to więc akt samodzielny rządu, jeno akt, nakazany rządowi przez Sejm. Było to więc w istocie roz-

wiązanie się przez Sejm, dokonane w formie aktu Prezydenta Republiki.

Trzeba jednak przyznać, że w systemie tej konstytucji jest jeden moment, kiedy rozwiązanie Sejmu może mieć funkcję, którą mu przeznacza ustrój parlamentarny klasyczny. Chodzi o to, że konstytucja, wskazując Gabinetowi Ministrów obowiązek ustąpienia (dymisji) w wypadku wyrażenia mu nieufności przez Sejm, zastrzega, że ma to miejsce wtedy, gdy Sejm wyrazi mu votum nieufności „wprost" to znaczy kategorycznie, expressis verbis. A więc gdyby konflikt między Sejmem a rządem już się zarysował, ale Sejm jeszcze votum nieufności nie uchwalił, to dopóki nie ma wyrażonej „wprost" nieufności, dopóty rząd może zareagować na konflikt przez rozwiązanie Sejmu i odwołanie się tą drogą do arbitrażu wyborców (narodu legalnego).

Instytucja więc działać może w mniej jaskrawych momentach konfliktu, w jego stadiach wczesnych. Gdy wszakże zaznaczył się on w całej jaskrawości i gdy instytucja byłaby najużyteczniejsza, wtedy działać ona nie może, bo wtedy w myśl zasady sejmowładczej Sejm staje się panem sytuacji i sędzią swego konfliktu z rządem.

Należy podnieść jeszcze tę okoliczność, osłabiającą instytucję rozwiązania Sejmu, że w tym systemie Prezydent Republiki, podpisując akt rozwiązania Sejmu, wydaje jednocześnie wyrok na siebie, gdyż jakeśmy widzieli, rozwiązanie Sejmu, przerywające jego kadencję, przez to samo przerywa kadencję Prezydenta, która jest z kadencją sejmową zbieżna. Nowy Sejm, który będzie wybrany po rozwiązaniu poprzedniego, wybierze „sobie" (na czas swojej kadencji) nowego Prezydenta Republiki. W istocie nie zawsze i nie każdy Prezydent będzie skłonny do harakiri, którym jest dlań akt rozwiązania Sejmu.

Jest wszakże jedna sfera funkcjonalna, w której moment sejmowładztwa, tak charakterystyczny skąd inąd dla konstytucji litewskiej z roku 1922, zanika i stosunek władzy rządzącej do władzy ustawodawczej zbliża się do parytetu. Jest to sfera rewizji konstytucji. Tu władza Sejmu jest ograniczona przez interwencję ludu (narodu legalnego), rządu i poniekąd opozycji Sejmowej.

Inicjatywa reformy konstytucji należy tak do Sejmu, jak do rządu i do 50.000 obywateli-wyborców. Wszelka zmiana albo uzupełnienie konstytucji, zgłoszone w drodze tej lub innej inicjatywy, wymaga w Sejmie większości 3/5 głosów ogółu posłów. Zwyczajna przeto większość absolutna nie wystarcza; to już poniekąd ogranicza władzę

Sejmu, ponieważ większość kwalifikowana jest zawsze trudniejsza do osiągnięcia, niż zwyczajna absolutna, i może się zdarzyć, że większość sejmowa rządząca, dla której w innych sferach funkcjonalnych wystarcza większość absolutna głosów, nie będzie jednak wynosiła 3/5 ogólnej ilości głosów i nie zdoła przeto przeforsować zmian konstytucyjnych.

Wszakże ten przepis o 3/5 ogólnej ilości głosów poselskich w Sejmie na rzecz reformy konstytucji może stanowić ograniczenie nie tylko władzy Sejmowej, ale także inicjatywy rządu i 50000 obywateli-wyborców. Jeżeli bowiem Sejm odrzuci wniosek reformy, zgłoszony w drodze tej inicjatywy (a odrzucenie będzie zawsze tym bardziej ułatwione, im trudniejsze są warunki przyjęcia), to już ani rząd ani obywatele - wyborcy reagować na to nie mogą. Ale jeżeli Sejm jakąkolwiek reformę konstytucji uchwali, o ile tylko taka uchwała nie będzie powzięta większością 4/5 wszystkich głosów poselskich, to w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia tej uchwały bądź Prezydent Republiki (właściwie rząd, bo ten akt Prezydenta, jak każdy inny, wymaga kontrasygnaty ministerialnej), bądź 50.000 obywateli - wyborców, bądź 1/4 część posłów, składających Sejm (a więc właściwie kwalifikowana opozycja sejmowa), może zaskarżyć uchwałę Sejmu o reformie konstytucji przed narodem, który w takim razie decyduje w drodze referendum ludowego, opartego na głosowaniu powszechnym. Nie może to mieć miejsca tylko w takim razie, gdy uchwała Sejmu została przyjęta większością 4/5 głosów poselskich.

Tu więc uchwała Sejmu, o ile tylko nie wynosi ona 4/5 ogółu głosów, nie jest decydująca i może być uchylona. Udzielanie rządowi takiej interwencji przez odwołanie się do narodu przeciwko Sejmowi nie kadruje z poniżeniem rządu w innych zakresach funkcjonalnych władzy i w tej sferze przywraca rządowi parytet z Sejmem. Tutaj bowiem rząd i Sejm są istotnie dwiema stronami wobec trzeciego — arbitra, którym jest naród.

Taką w zarysach ogólnych była organizacja władzy politycznej w pierwszej stałej konstytucji litewskiej z roku 1922.

5. Konstytucja (prowizorium konstytucyjne) z roku 1928.

Konstytucja z roku 1922, a wraz z nią i ustrój władzy politycznej, obalone zostały przez dwa zamachy stanu z dnia 17 grudnia 1926 i 12

kwietnia 1927. Z tych przewrotów wyłoniła się władza (rząd), która ogłosiła nową konstytucję z dnia 15 maja 1928. Jakem wspomniał wyżej, konstytucja ta nie stanowiła właściwego aktu konstytucyjnego, który by w takim razie był konstytucją oktrojowaną; stanowiła ona wniosek konstytucyjny, zgłoszony do uznania i sankcji narodu przez rząd faktyczny, wyłoniony z przewrotu.

W myśl przepisu, zawartego w samym tekście tej konstytucji, w ciągu 10 lat, to znaczy do dnia 15 maja 1938, musiała ona być „sprawdzona" w drodze „odwołania się do narodu". Inaczej mówiąc — powinna była uzyskać sankcję formalną narodu, aby się stała konstytucją definitywną. Przewrót przeto, zrealizowany przez zamachy stanu, nie zerwał z założeniem demokratycznym ustroju konstytucyjnego państwa. Owszem — formalnie pogłębił to założenie demokratyczne, przenosząc władzę konstytuującą z Sejmu Ustawodawczego (Konstytuanty) do sankcji bezpośredniej narodu.

Wszakże wraz z ogłoszeniem tego wniosku konstytucyjnego ogłoszona została jego moc obowiązująca natychmiastowa.

Innymi słowy ten wniosek konstytucyjny był jednocześnie prowizorium konstytucyjnym do czasu uzyskania sankcji narodu, względnie do czasu odrzucenia go przez naród w procedurze „sprawdzenia" go. W tym znaczeniu będziemy nazywali ten akt, który obowiązywał przez lat 10 (do maja roku 1938) — konstytucją z roku 1928.

Konstytucja z roku 1928 nie jest aktem od początku do końca nowym. Opiera się ona na swej poprzedniczce z roku 1922 i jest zreformowaną konstytucją z r. 1922. Ale reforma jest bardzo zasadnicza i kategoryczna. Polega ona na kategorycznym odrzuceniu zasady sejmowładczej, która była dominującą w konstytucji z r. 1922 i skierowana jest do wzmocnienia i nawet przewagi jaskrawej rządu z równoległym, przynajmniej teoretycznym, zaakcentowaniem demokracji bezpośredniej. Mianowicie w zakresie ustawodawstwa zwyczajnego konstytucja z r. 1928 przewiduje nie tylko inicjatywę ludową w tych samych warunkach, w jakich ją przewidywała konstytucja z r. 1922, ale także veto ludowe, zgłaszane przez 50000 obywateli-wyborców w stosunku tak do ustaw, uchwalonych przez Sejm, jak do projektów ustaw, odrzuconych przez Sejm i skutkujące referendum ludowe, do którego się też w stosunku do tych samych ustaw i projektów tychże odwołać może i Prezydent Republiki. W tych warunkach referendum odrzucić może każdą uchwaloną przez Sejm i vetowaną ustawę i uchwa-

lić każdy odrzucony przez Sejm i poddany pod referendum projekt ustawy. W zakresie reformy konstytucji przewidziane są także: inicjatywa ludowa, veto ludowe w stosunku do wszystkich uchwalonych lub odrzuconych przez Sejm wniosków konstytucyjnych i referendum na skutek bądź veto ludowego, bądź protestu Prezydenta Republiki. Przewidziane więc w konstytucji z r. 1928 instytucje demokracji bezpośredniej są o wiele energiczniejsze, niż w konstytucji z r. 1922, chociaż należy stwierdzić, że tak pod panowaniem konstytucji z r. 1922, jak pod panowaniem konstytucji z r. 1928, żadna z tych instytucyj (inicjatywa ludowa, veto ludowe, referendum) nie była nigdy zastosowana. Do tych trzech należy jeszcze dodać przewidziany w konstytucji z r. 1928 plebiscyt (plebiscyt na rzecz uszczuplenia terytorium państwa i plebiscyt na rzecz „sprawdzenia" czyli sankcjonowania przez naród samej konstytucji).

Budowa Sejmu jest w konstytucji z r. 1928 w zasadzie taka sama, jak w konstytucji z r. 1922; Sejm jednoizbowy, wybierany w drodze głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego z zachowaniem przedstawicielstwa proporcjonalnego, jeno z przedłużeniem kadencji sejmowej od lat trzech do pięciu i z pewnym podniesieniem cenzusu wieku tak wyborców (od lat 21 do lat 24), jak elektów (od lat 24, do lat 30). Sesje zwyczajne Sejmu (dwie sesje roczne) są ustalone w samej konstytucji, tak co do daty ich zwołania, jak co do terminu ich trwania, sesje nadzwyczajne są zwoływane przez Prezydenta Republiki bądź z inicjatywy własnej rządu, bądź na żądanie 3/5 ogółu posłów.

Najcharakterystyczniejsze wszakże i najradykalniejsze w skutkach są zmiany, które konstytucja z roku 1928 ustanawia w budowie rządu i w stosunku funkcjonalnym rządu z Sejmem.

Rząd tak samo jak poprzednio, składa się z Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów. Ale Prezydent nie jest już wybierany przez Sejm, ani też nie może być uchwałą Sejmu usuwany. Co do metody wyboru Prezydenta, to jest ona taka: Konstytucja przewiduje dwie odrębne izby poselskie („przedstawicieli narodu"). Jedną z nich stanowi Sejm jednoizbowy. Druga, której członków instytucja nazywa „szczególnymi przedstawicielami narodu", ma jedyną funkcję konstytucyjną — wyboru Prezydenta Republiki. Jest to izba elektorów Prezydenta, która sama jest wybierana ad hoc: w warunkach zwykłych co 7 lat, albowiem kadencja Prezydenta jest siedmioletnia (ew.

w wypadku śmierci lub dymisji Prezydenta). Jaki jest tryb wyborów tej izby elektorów — tego konstytucja nie orzeka, przekazując to ustawie zwyczajnej (ustawa, która to później uregulowała, ustanawia wybory pośrednie do tej izby — przez pochodzących z wyborów bezpośrednich członków samorządów lokalnych). Prezydent Republiki w zakresie swej kadencji jest nieodpowiedzialny. Jest on nie tylko zwierzchnikiem władzy rządzącej, ale także ustawodawcą zastępczym: mianowicie w czasie gdy Sejmu nie ma (w przerwach między kadencjami Sejmu, które to przerwy trwać mogą do 6 miesięcy, także przed wyborami pierwszego Sejmu) jak również w czasie między sesjami Sejmu funkcje ustawodawcze Sejmu przechodzą na osobę Prezydenta Republiki; w czasie, gdy Sejmu nie ma, a w czasie między sesjami tylko o tyle, o ile nie może być zwołana sesja nadzwyczajna, do Prezydenta Republiki należy także władza budżetowa Sejmu i samodzielna bez żadnego udziału i zgody Sejmu ratyfikacja wszystkich umów międzynarodowych.

Obok Prezydenta Republiki drugim czynikiem rządu jest Gabinet Ministrów, który tak samo, jak było poprzednio, składa się z premiera (prezes ministrów) i dobranych przezeń poszczególnych ministrów, których listę zatwierdza Prezydent. Gabinet Ministrów jest odpowiedzialny przed Sejmem solidarnie w zakresie polityki ogólnej rządu, w zakresie zaś poleconej mu gałęzi administracji odpowiedni minister osobiście.

Uchwalenie przez Sejm votum nieufności Gabinetowi albo poszczególnemu ministrowi skutkuje jego dymisję, ale z tym zastrzeżeniem, że votum nieufności zostało uchwalone nie zwykłą większością, jeno kwalifikowaną większością 3/5 ogólnej liczby głosów poselskich. To znaczy, że w wypadku konfliktu między Gabinetem a Sejmem, o ile Sejm wyraził nieufność zwykłą większością absolutną bądź ogółu głosów poselskich, bądź większością głosujących, Gabinet może się do dymisji nie podać, jeno zaproponować Prezydentowi Republiki rozwiązanie Sejmu, które przeto staje się w tej konstytucji skuteczniejszym, niż było w konstytucji poprzedniej.

Usunięty też został z konstytucji r. 1928 przepis poprzedniej konstytucji, który przewidywał protokółowanie i przedstawienie Sejmowi „votum separatum" „mniejszości" ministrów w Gabinecie przy zgłoszeniu przez Gabinet do Sejmu wniosków ustawodawczych.

Wszystko to jednak, cośmy tu wskazali w zakresie niezależności

Prezydenta Republiki od Sejmu, stosunku Gabinetu Ministrów do Sejmu, a więc stosunku, polegającego bądź co bądź na odpowiedzialności ministrów i Gabinetu przed Sejmem, nabiera zgoła szczególnego charakteru w świetle jednego zwłaszcza przepisu konstytucyjnego, który faktycznie ustanawia już nie tylko równoległość i niezależność władzy rządzącej w osobie Prezydenta wobec Sejmu, ale wręcz prowadzi do hegemonii Prezydenta Republiki tak w stosunku do Gabinetu Ministrów, jak w stosunku do Sejmu, i czyni z Prezydenta istotnego zwierzchnika i dyspozytora całej władzy politycznej, obejmującej tak rząd, jak Sejm, z zastrzeżeniem ewentualnie odwołanie się do narodu.

Chodzi mianowicie o to, że konstytucja udziela Prezydentowi mocy tak usuwania poszczególnych ministrów indywidualnie, jak „rozwiązania“ całego Gabinetu Ministrów. W stosunku do poszczególnych ministrów odpowiedni akt Prezydenta, tak samo jak inne jego akty, wymaga kontrasygnaty ministerialnej (w tym wypadku kontrasygnaty premiera); wszakże w stosunku do rozwiązania Gabinetu Ministrów akt Prezydenta Republiki jest przez konstytucję zwolniony od kontrasygnaty. Prezydent może każdej chwili rozwiązać Gabinet Ministrów wolą własną; należy to do jego władzy osobistej. Konsekwencje tego przepisu są bardzo daleko idące. Przede wszystkim uzależnia to kategorycznie Gabinet Ministrów od Prezydenta. Gabinet staje się jego agenturą, grupą jego agentów podwładnych, przestaje być natomiast czynnikiem samodzielnym woli państwowej. Los Gabinetu jest w ręku Prezydenta i Prezydent w swej współpracy z Gabinetem nie jest związany i ograniczony przez ewentualny sprzeciw Gabinetu. I sama kontrasygnata aktów Prezydenta traci swój charakter właściwy. Po pierwsze traci go dlatego, że Gabinet, którego los jest w ręku Prezydenta, będzie mniej skory do odmowy kontrasygnaty i psychologicznie będzie inspirowany przez świadomość swej zależności od Prezydenta, a przeto będzie miał instynkt nie towarzysza pracy rządzącej Prezydenta, lecz jego sługi i narzędzia. Po wtóre zaś dlatego, że w razie odmowy kontrasygnaty Prezydent, o ile będzie uważał rzecz, o którą chodzi, za ważną, będzie mógł zawsze złamać opór ministrów przez usunięcie Gabinetu i powołanie do życia takiego Gabinetu nowego, który mu pożądanej przezeń kontrasygnaty udzieli.

Ale poza tym przepis ten ma niemniej ważne konsekwencje w stosunku do Sejmu. Wyobraźmy sobie, że Prezydent jest dla jakichkolwiek powodów niezadowolony z Sejmu i chciałby się go pozbyć przez

rozwiązanie i odwołanie się do nowych wyborów, bądź dlatego, że liczy, iż w danych okolicznościach wybory dadzą inny skład Sejmu, niż obecny, bądź choćby dlatego, że rozwiązanie Sejmu, bez względu na wynik nowych wyborów, zapewnia mu w każdym razie 6 miesięcy wolnych od Sejmu, albowiem nowe wybory mają być zarządzone w ciągu 6 miesięcy, a więc niekoniecznie wcześniej — 6 miesięcy wolnych, w ciągu których konstytucja oddaje mu do rąk właściwie wszystkie funkcje władzy Sejmu za wyjątkiem zmiany konstytucji, której zastępczo dokonać nie może. Ustawodawstwo zwyczajne i władza budżetowa są w każdym razie w ciągu 6 miesięcy w jego ręku. Ale dla rozwiązania Sejmu Prezydent musi mieć kontrasygnatę prezesa ministrów. Przypuśćmy, że w tym wypadku Gabinet Ministrów nie podziela zamiarów Prezydenta, opiera się mocno na większości sejmowej, z którą się solidaryzuje zupełnie; żadnego konfliktu między Gabinetem a Sejmem nie ma; w tych warunkach Gabinet Ministrów będzie skłonny odmówić Prezydentowi kontrasygnaty na akt rozwiązania Sejmu. W normalnym ustroju parlamentarnym odmowa kontrasygnaty paraliżuje zamiary Prezydenta. W tym ustroju akt rozwiązania Sejmu jest wyrazem konfliktu między Gabinetem a Sejmem i stanowi odwołanie się Gabinetu, jako strony w konflikcie, do arbitrażu narodu. Prezydent tam stoi na uboczu, nie jest on stroną w konflikcie; jest on poza kryzysem. Rozwiązanie Sejmu jest w takim razie tzw. rozwiązaniem „ministerialnym", nie zaś „królewskim", kiedy głowa państwa dysponuje rozwiązanie.

Ale w systemie konstytucji litewskiej z r. 1928 rozwiązanie Sejmu ma charakter właśnie rozwiązania królewskiego. Albowiem, mogąc bez kontrasygnaty usunąć („rozwiązać") Gabinet, Prezydent Republiki może zawsze pozbyć się Gabinetu Ministrów, który mu odmawia kontrasygnaty na rozwiązanie Sejmu, i powołać do życia taki Gabinet, który mu tej kontrasygnaty udzieli. Przez to samo Prezydent dominuje nie tylko nad Gabinetem Ministrów, ale i nad Sejmem i może się przeciwstawić naraz tak Gabinetowi, jak Sejmowi. Otwiera to drogę konfliktom między Prezydentem z jednej strony a Sejmem i Gabinetem z drugiej i podnosi Prezydenta ze stanowiska rzecznika funkcji rządzącej do stanowiska istotnego naczelnika państwa w znaczeniu szefa całej konstytucyjnej władzy politycznej, ograniczonego tylko wolą narodu, do której się w takim razie odwołać musi (nowe wybory po rozwiązaniu Sejmu) i której będzie się musiał ewentualnie podporządkować.

Ale gdy w rozwiązaniu ministerialnym Sejmu Gabinet jest stroną, która w razie nieprzychylnego dla niej wyroku arbitrażu narodowego (nowych wyborów) przez to samo jest potępiona i musi się usunąć, Prezydenta Republiki w rozwiązaniu „królewskim" Sejmu wyrok tego arbitrażu w żadnym razie osobiście nie dotyka i jego usunięcia nie skutkuje.

Taka jest w ogólnych zarysach budowa władzy politycznej i konstytucji litewskiej z roku 1928. Sejmowładztwo poprzednie tutaj już zanikło, natomiast wybitnie wzmocniony został rząd, a w nim szczególnie instytucja Prezydenta Republiki. Hegemonia rządu w osobie Prezydenta jest tutaj wyraźna.

Konstytucja z roku 1928 obowiązywała do roku 1938. Pierwsze wybory do Sejmu pod rządami tej konstytucji odbyły się w r. 1936 na zasadzie nowej ordynacji wyborczej, która monopolu zgłoszenia list kandydatów udzieliła samorządom lokalnym.

6. Konstytucja z roku 1938.

Konstytucja z r. 1928 formalnie była tylko wnioskiem konstytucyjnym, który, jak mówiłem, powinien być akceptowany przez naród w ciągu 10 lat, to znaczy najpóźniej do 15 maja r. 1938. Tymczasem w roku 1937 rząd zgłosił do Sejmu nowy projekt konstytucji, mającej zastąpić nieakceptowaną jeszcze przez naród konstytucję z roku 1928. Projekt nowej konstytucji został uchwalony przez Sejm w lutym roku 1938 i w myśl przepisów tej nieakceptowanej jeszcze konstytucji z r. 1928 został ogłoszony, jako projekt, który, na żądanie bądź Prezydenta, bądź 50.000 obywateli-wyborców, zgłoszone w ciągu 3 miesięcy, ma być poddany referendum ludowemu. 3 miesiące upłynęły w dniu 12 maja 1938 i żądanie 50.000 obywateli-wyborców nie było zgłoszone. Wobec tego uznano, że skoro z łona narodu nie został zakwestionowany, czyli inaczej mówiąc został milcząco przez naród akceptowany projekt nowej konstytucji, uchylający dawny wniosek konstytucyjny (konstytucję) z roku 1928, to nie ma żadnej racji poddawać głosowaniu narodu ten uchylony milcząco z woli narodu stary wniosek konstytucyjny.

Nowa konstytucja z roku 1938 została więc ogłoszona i stała się odtąd konstytucją obowiązującą, tą mianowicie, która zamyka okres kryzysu konstytucyjnego, otwartego przez zamach stanu i przewrót z dnia 17 grudnia 1926.

Nowa konstytucja z roku 1938 różni się znacznie tak od konstytucji z roku 1922, jak od konstytucji z roku 1928. Chociaż określając formę państwa, jako „republikę“, nie nazywa tej republiki „demokratyczną“, jak to czyniły dwie poprzednie konstytucje, jednak bądź co bądź nie pozbawia władzy politycznej założeń demokratycznych. Dwa główne organy konstytucyjnej władzy politycznej — Prezydent Republiki i Sejm — wypływają z narodu.

Poza tym w ważniejszych wypadkach życia politycznego państwa zastrzeżona jest na rzecz narodu (narodu legalnego czyli gremium obywateli-wyborców) interwencja czynna w stosunki władzy. Interwencja ta wyraża się wprawdzie nie w instytucjach demokracji bezpośredniej pochodzenia szwajcarskiego (inicjatywa ludowa, veto ludowe, referendum), które były przewidziane w dwóch poprzednich konstytucjach (w praktyce nie były wszakże nigdy stosowane w Litwie) i których w konstytucji z roku 1938 już nie ma; wyraża się ona metodą demokracji angielskiej — przez plebiscyt wyborczy. Takich zastosowań plebiscytu wyborczego konstytucja przewiduje trzy:

a. gdy prezesowi ministrów wyrażone jest votum nieufności (mianowicie gdy Sejm uznał jego odpowiedź na interpelację za „niezadowalającą“), w takim razie Prezydent Republiki albo usuwa (bez kontrasygnaty) prezesa ministrów albo (z kontrasygnatą) rozwiązuje Sejm;

b. gdy Sejm większością kwalifikowaną ($^3/_5$ głosów poselskich) po raz drugi uchwala bez zmian projekt ustawy, zwrócony mu przez Prezydenta po pierwszej uchwale Sejmu (veto Prezydenta), to Prezydent bądź promulguje i ogłasza ustawę, bądź rozwiązuje Sejm;

c. gdy Sejm uchwala zmianę konstytucji, Prezydent bądź ją promulguje, bądź rozwiązuje Sejm.

We wszystkich trzech wypadkach, o ile Prezydent rozwiązuje Sejm, odwołuje się on przez to samo do decyzji narodu czyli gremium wyborców, którzy ją wyrażają w drodze wyborów nowego Sejmu. Jest to właśnie plebiscyt wyborczy, stanowiący angielską metodę demokracji bezpośredniej, różną zasadniczo od metody szwajcarskiej. W angielskiej metodzie interwencji narodu inicjatywa tej interwencji nigdy nie wychodzi z łona narodu. Interwencja ta ma charakter arbitrażu, którego inicjatywa (odwołanie się) należy we wszystkich wypadkach do Prezydenta Republiki. Wszakże we wszystkich przewidzianych tu wypadkach decyzja narodu jest stwierdzana nie przez

sam fakt wyboru tej lub innej większości, jeno przez odpowiednią uchwałę, powziętą większością (czasem nawet kwalifikowaną większością) nowoobranego Sejmu.

Organizacja władzy politycznej w konstytucji z r. 1938 różni się znacznie od organizacji w poprzednich konstytucjach. Wszakże ma ona z konstytucją z roku 1928 tę zasadniczą cechę wspólną, że ustanawia kategoryczną hegemonię władzy rządzącej w osobie Prezydenta Republiki. Prezydent Republiki wysunięty jest na czoło całej konstytucyjnej władzy państwowej. W jego osobie i uprawnieniach streszcza się jedność (monizm) władzy państwowej. Prezydent przewodzi państwu. Przez to samo jest on wyeliminowany z rządu, w którego składzie mieściły go konstytucje poprzednie. Nie jest on tylko organem szczytowym rządu, lecz organem szczytowym władzy. Rząd i Sejm są w zakresie kategorycznej hegemonii Prezydenta, a zwłaszcza rząd jest kategorycznie subordynowany Prezydentowi. Hegemonia funkcjonalna Prezydenta nie rozciąga się na sąd i w tym względzie podział formalny władzy konstytucyjnej jest utrzymany. Monizm władzy, streszczony w osobie Prezydenta, obejmuje przeto tylko władzę polityczną (funkcje ustawodawczą i rządzącą). Natomiast władza polityczna i władza sądowa zostaje podzielona.

Tak samo, jak było w konstytucji z r. 1928, Prezydent i Sejm wywodzą się z narodu: Sejm — bezpośrednio, Prezydent — za pośrednictwem szczególnej izby Przedstawicieli Narodu, której jedyną funkcją konstytucyjną jest wybór Prezydenta. Sejm wybierany jest w drodze demokratycznego głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego (cenzus wieku dla głosowania — 24 lata) i na zasadzie przedstawicielstwa proporcjonalnego. Głosowanie wyborcze jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem obywatelskim. Cenzus wybieralności posłów do Sejmu — 30 lat wieku. Wszakże zgłaszanie kandydatów, a więc inicjatywa wyborcza nie jest zastrzeżona na rzecz ogółu obywateli i na ogół jest zdekonstytucjonalizowana — sprawa ta oddana do decyzji ustawy o ordynacji wyborczej (faktycznie zgłaszanie kandydatów przekazane zostało samorządom lokalnym).

Izba elektorów Prezydenta, która żadnej innej funkcji konstytucyjnej za wyjątkiem wyboru Prezydenta nie ma i którą przeto powołuje się do życia tylko w razie potrzeby dokonania tego wyboru (normalnie — co 7 lat, albowiem kadencja Prezydenta jest siedmioletnia), jest wyraźnie przeciwstawiona Sejmowi. Podczas gdy kon-

stytucja z roku 1928, która ustanawiała ten sam sposób wyboru Prezydenta, posłom do Sejmu udzieliła tytułu „przedstawicieli narodu“, zaś członków tej izby elektorów nazywała „szczególnymi przedstawicielami narodu“, konstytucja z roku 1938 udziela tytułu „przedstawicieli narodu“ wyłącznie elektorom Prezydenta, nie udzielając go nigdzie posłom do Sejmu. Chodzi jej w tym oczywiście o szczególne podkreślenie łączności Prezydenta z narodem i o zatuszowanie tej łączności w stosunku do Sejmu, przynajmniej w tytule formalnym. Prezydent Republiki, który jako naczelnik państwa „przewodzi“ państwu i w którego osobie streszcza się zasada jedności i niepodzielności (monizmu) władzy (przynajmniej władzy politycznej, bo jak mówiłem, władza sądowa jest w zakresie wyrokowania od niego niezależna), jest w stosunku do czynności władzy zupełnie nieodpowiedzialny, w stosunku zaś do innych swoich czynów, nie mających cech aktów władzy, jest nieodpowiedzialny li tylko w zakresie terminu swojej kadencji. Rząd, to znaczy Rada Ministrów, jest w jego dyspozycji, prezes ministrów (premier, a więc właściwy wódz rządu) jest przez Prezydenta mianowany i usuwany bez kontrasygnaty (jak również kontroler państwowy), usunięcie zaś prezesa ministrów samo przez się łamie i rozwiązuje całą Radę Ministrów. Wolne jest również od kontrasygnaty zezwolenie Prezydenta na wytoczenie sprawy karnej prezesowi ministrów i kontrolerowi państwa za przestępstwa natury służbowej. Rada Ministrów jest przeto agenturą Prezydenta Republiki, której losy są w jego ręku i która przeto jest bezpośrednio od niego zależna. Do tej sfery stosunków władzy rządzącej Sejm, z powodu braku kontrasygnaty, nie może interweniować w drodze interpelacji, albowiem interpelacja skierowana być może tylko do ministrów, ale w żadnym razie do Prezydenta.

Kontrola parlamentarna rządu wyraża się zasadniczo w interpelacjach, których sankcje są w konstytucji tak sformułowane: Jeżeli Sejm kwalifikowaną większością $^{3}/_{5}$ ogółu głosów poselskich uznaje odpowiedź premiera albo poszczególnego ministra na interpelację za „niezadowalającą“, to a) jeżeli to dotyczy odpowiedzi poszczególnego ministra (o ile odpowiedź ta nie została przez premiera poparta), to minister zostaje usunięty — (sankcja „zostaje usunięty“ jest jaskrawsza, niż „podaje się do dymisji“) i b) jeżeli to dotyczy odpowiedzi premiera albo jeżeli premier popiera odpowiedź poszczególnego ministra, to wtedy rozstrzygnięcie kryzysu jest w ręku Prezy-

denta Republiki, wszakże decyzja Prezydenta w tym względzie jest ograniczona do kategorycznego alternatywu: Prezydent albo usuwa prezesa ministrów (do tego niepotrzebna mu jest kontrasygnata, to znaczy usuwa go władzą własną arbitralnie), co oczywiście skutkuje zlikwidowanie całej Rady Ministrów, albo rozwiązuje Sejm, co oddaje decyzję w konflikcie w ręce narodu; w tym ostatnim wypadku gdy nowowybrany Sejm znów zgłosi tę samą interpelację i już w tym razie zwyczajną, absolutną (nie kwalifikowaną), większością wszystkich głosów poselskich uzna odpowiedź ministerialną za niezadowalającą, to wtedy już Prezydent musi usunąć prezesa ministrów i oczywiście nie może się odwołać ponownie do narodu (w myśl zasady „non bis in idem"), a wtedy przez to samo Rada Ministrów musi być zmieniona.

Rząd przeto (Rada Ministrów), za wyjątkiem poszczególnych ministrów w wypadkach, gdy premier ich nie popiera — nie jest subordynowany Sejmowi; stosunek rządu do Sejmu jest subordynowany Prezydentowi Republiki, ewentualnie, za pośrednictwem Prezydenta, arbitrażowi wyborczemu narodu.

Sejm bezpośrednio Prezydentowi subordynowany nie jest, wszakże jest on podporządkowany plebiscytowi wyborczemu narodu legalnego (gremium obywateli-wyborców), a inicjatywa tego plebiscytu jest zawsze w ręku Prezydenta, który przez to dominuje nad Sejmem. Sejm nigdy, ani w zakresie ustawodawstwa zwyczajnego, ani w zakresie reformy konstytucji, ani też w zakresie konfliktów własnych z rządem — nie posiada głosu decydującego. Ostatnie słowo nigdy nie należy do niego, ponieważ interwencja Prezydenta Republiki może zawsze zaszachować decyzję i zwycięstwo Sejmu; wszakże nigdy w tych wypadkach interwencja Prezydenta sama przez się nie jest też decydująca przeciwko Sejmowi; tylko w tym jedynym wypadku, gdy w konflikcie między Sejmem a rządem (Radą Ministrów) Prezydent Republiki staje kategorycznie po stronie Sejmu, jego decyzja jest rozstrzygająca i ostateczna, albowiem wtedy usuwa on prezesa ministrów, który jest w jego dyspozycji, a przez usunięcie prezesa ministrów obala on zarazem rząd i daje zwycięstwo Sejmowi; Sejm więc w tym wypadku zwyciężyć może tylko przez Prezydenta. Natomiast *przeciwko* Sejmowi Prezydent sam nigdy nic rozstrzygnąć nie może i może jeno przekazać decyzję narodowi, rozwiązując Sejm

i dając narodowi możność wypowiedzenia się w drodze plebiscytu wyborczego.

W zakresie inicjatywy ustawodawczej władza Sejmu jest ograniczona; zgłosić projekt ustawy może jeno grupa członków Sejmu, obejmująca niemniej jak ¼ część posłów. Poza tym inicjatywę ustawodawczą ma Rada Ministrów. Veto Prezydenta Republiki jest wzmocnione. Może on w ciągu dni 30 zwrócić Sejmowi do ponownego rozpoznania każdą przyjętą przez Sejm ustawę, wskazując jednocześnie motywy, dla których nie promulguje ustawy; dla przezwyciężenia tego sprzeciwu Prezydenta trzeba, aby Sejm, po ponownym rozpoznaniu ustawy, uchwalił ją powtórnie większością kwalifikowaną $^3/_5$ głosów, ale i w takim razie sprzeciw Prezydenta nie jest bezwzględnie złamany: zwrócić ponownie ustawy Sejmowi nie może, ale nie chcąc jej promulgować może odwołać się do plebiscytu wyborczego rozwiązując Sejm.

Między zaś sesjami Sejmu i w przerwach między dwiema kadencjami sejmowymi, gdy Sejmu nie ma, ustawodawcą jest Prezydent Republiki, który też wtedy zupełnie samodzielnie ratyfikuje wszelkie umowy międzynarodowe państwa, nie wyłączając tych, dla których ratyfikacji w innym czasie konstytucja wymaga zgody Sejmu.

Co do budżetu, to inicjatywa budżetowa należy oczywiście do rządu. Wszakże w pewnych warunkach inicjatywa należy także do Sejmu; mianowicie Sejm może uchwalać powiększenie wydatków preliminowanych, ale tylko po ustawowym ustanowieniu nowych dochodów na ich pokrycie. Za to wydatków preliminowanych, które są oparte na przepisach ustawy lub umowy międzynarodowej, Sejm zmniejszyć nie może. Również nie może on przy uchwaleniu budżetu zmniejszać takich wydatków (kredytów) preliminowanych, które są przeznaczone na wykonanie kilkoletniego planu gospodarczego, uchwalonego przez Radę Ministrów, jeżeli na rozpoczęcie wykonania tego planu już były kiedykolwiek poprzednio udzielone kredyty budżetowe.

W stosunku do budżetu, uchwalonego przez Sejm, Prezydentowi Republiki veto nie przysługuje. Wszakże jeżeli Sejm w ciągu zwyczajnej sesji jesiennej, którą konstytucja ustanawia na 15 września do 31 grudnia, budżetu nie uchwali, to Prezydent albo zwołuje sesję nadzwyczajną Sejmu, albo zatwierdza budżet samodzielnie.

Tak samo zatwierdza on budżet samodzielnie wtedy, gdy Sejmu nie ma — między kadencjami sejmowemi. Projekty zaś zmian poszczególnych w budżecie Prezydent zatwierdza władzą własną nie tylko wtedy, gdy Sejmu nie ma, ale także w przerwach między sesjami Sejmu.

Taką w ogólnych zarysach jest organizacja konstytucyjna władzy politycznej w Republice Litewskiej.

ARTUR DZIRKALIS
radca prawny Ministerstwa Sprawiedliwości,
adwokat przy Sądzie Apelacyjnym w Rydze

NOWY KODEKS CYWILNY ŁOTWY.

W życiu państwowym ogłaszane bywają coraz to nowe akty ustawodawcze, które w przeważnej części służą pewnemu określonemu celowi i często zajmują się zagadnieniami o mniej rozległym zasięgu, aby utorować drogę nowym kierunkom rozwojowym.

Prawo cywilne natomiast jest tak uniwersalne, że nie ma obywatela, którego by ono bezpośrednio, a często w bardzo wyraźny sposób nie dotyczyło.

Prawo to jest jak samo życie, które reguluje stosunki rodziców do dzieci, małżonków, zarówno jak poszczególnych członków rodziny między sobą; dalej ustanawia prawo własności — stosunki umowne poszczególnych obywateli, prawo spadkowe i umowy o pracę — jednym słowem — prawo cywilne jest ramą życia naszego, o ile jesteśmy członkami zorganizowanego społeczeństwa.

Z tego powodu kodeks cywilny winien ściśle odpowiadać poziomowi rozwoju narodu oraz jego poczuciu prawa.

Opracowanie kodeksu cywilnego zbudowane jest przeto zawsze na dawnych historycznych tradycjach. Podług jego celowości i zdolności przystosowawczej można wyrokować o geniuszu prawodawców, a w jeszcze większej mierze o stopniu rozwoju narodu, z niego bowiem jedynie mogły powstać warunki wstępne, dające zdolność do życia.

Rozwiązane z tego punktu widzenia nowe prawo cywilne Łotwy stanowi historyczne dzieło narodowe, którego źródła szukać należy w duszy narodu, a którego wykonanie jest dziełem tych, którzy potrafili dążenia prawne narodu urzeczywistnić.

Ta więź między narodem a prawem cywilnym jest rzeczą wielkiej wagi, od mocy której wiele zawisło, dlatego należy ją przy każdej sposobności podkreślać, podnosić, stawiać przed oczami, a także badać jej trwałość.

Kiedy dnia 18 listopada 1918 r. Państwo Łotewskie zostało wznowione, rząd jego był zmuszony przejąć akty ustawodawcze, które, sporządzone przez obcą władzę, miały w owym czasie moc obowiązującą w granicach etnograficznych Łotwy. Te księgi kodeksów obcej przemocy odnosiły się do obecnego terytorium Łotwy, ale nie zostawały w żadnym stosunku do narodu łotewskiego. Stąd też nie można źródeł prawnych dawnej Liwonii ani też późniejszego prawa bałtyckiego określać jako odbicia prawa łotewskiego.

Pragnienie uwolnienia się od wszystkiego co obce, co zostało narodowi łotewskiemu narzucone przez więzy przeszłości, a pod czym cierpiała duma i poczucie godności każdego Łotysza, stało się już w pierwszych dniach ogłoszenia niepodległego Państwa Łotewskiego bodźcem do nowego ustawodawstwa, do gruntownego przekształcenia życie narodu, — do stworzenia nowego prawa cywilnego.

Już w roku 1920 zebrała się przy Ministerstwie Sprawiedliwości komisja do opracowania nowego, narodowego prawa cywilnego.

Przy opracowaniu nowego prawa cywilnego brali udział najwybitniejsi prawnicy łotewscy. Przewodniczącym komisji był senator prof. dr V. Bukovskis, członkami zaś: prezes plenarnego zgromadzenia Senatu, senator K. Ozolins, prezes Departamentu Cywilnego Senatu, senator O. Ozolins, senator prof. dr A. Loebers, senator R. Alksnis, prezes Dep. Cywilnego Sądu Apelacyjnego T. Zwejnieks, prezes Sądu Okręgowego w Rydze prof. dr A. Bumanis, szef Działu Kodyfikacyjnego H. Elers, przedstawiciel Izby Adwokackiej adwokat przysięgły S. Kemanis i adwokat V. Davids.

Historię powstania łotewskiego prawa cywilnego można podzielić na dwa okresy. Pierwszy okres prac wstępnych do reformy prawa prywatnego — trwał wiele lat: badane były wyniki zagranicznego prawodawstwa w tej dziedzinie, a także dojrzewające potrzeby reformy w kraju — przez zasięganie opinii u władz państwowych i komunalnych oraz organizacji publicznych; opracowano plany przekształcenia różnych instytucyj prawa prywatnego i zasięgano opinii osób kompetentnych.

W drugim okresie, rozpoczynającym się od roku 1933, dokona-

ło się stworzenie łotewskiego prawa cywilnego w prawdziwym znaczeniu tego słowa. Działalność komisji ożywiła się szczególniej od 15 maja 1934 wraz z objęciem kierownictwa Państwa przez dra Karlis Ulmanis'a i jego rząd narodowy. Od tego czasu wziął także minister sprawiedliwości H. Apsits żywy udział w opracowaniu prawa cywilnego. Dnia 29 maja t. r. złożył minister sprawiedliwości Gabinetowi Ministrów opracowany projekt kodeksu cywilnego.

28 stycznia 1937 r. długo oczekiwany nowy kodeks cywilny łotewski stał się rzeczywistością. W dniu tym został on przyjęty przez Gabinet Ministrów jako ustawa, po czym nowy kodeks wszedł w życie dnia 1 stycznia 1938 r.

Nowy kodeks cywilny oznacza dla Łotwy, to, co w swoim czasie „Code Civil" oznaczał dla Francji, a „das Bürgerliche Gesetzbuch" dla Niemiec lub „das Schweizerische Zivilgesetzbuch" dla Szwajcarii — tj. przejście od historycznie rozrośniętego partykularyzmu prawnego — do jedności prawnej.

Dotychczas obowiązujące w zachodnich częściach kraju: Vidzeme, Kurzeme i Zemgale, ogłoszone w r. 1864 prawo prywatne tzw. prowincji Bałtyckich rozróżnia prawa ziemskie, miejskie i włościańskie i zawiera postanowienia nacechowane partykularyzmem i kazuistyką; część wschodnia Łotwy — Latgale pozostawała aż dotąd przy wydanym w 1832 r. zupełnie przestarzałym prawie prywatnym ówczesnej Rosji (X Tom, cz. I Zwodu Praw).

Na miejsce tych obydwóch kodeksów i obu statutów włościańskich z 1817 i 1819 r. wchodzi obecnie jednolite prawo prywatne dla całej Łotwy.

* *
*

Treść łotewskiego K. C. dzieli się na wstęp i cztery części, — jak następuje: Wstęp (§§ 1—21) zawiera normy wykładni prawa oraz międzynarodowe prawo prywatne Łotwy. Część I (§§ 26—381) zawiera prawo rodzinne, część II (§§ 382—840) — prawo spadkowe, część III (§§ 841—1400) prawo rzeczowe i wreszcie część IV (§§ 1401 — 2400) prawo zobowiązań. Przy tym ugrupowaniu wzorowano się na systemie stosowanym w swoim czasie przez zbieracza łotewskich pieśni ludowych, K. Barons'a przy porządkowaniu materiałów. Na pierwszym planie stoi życie czło-

wieka — na Łotwie, która jest państwem rolniczym — a więc życie włościanina (prawo rodzinne i spadkowe), dalej następuje otaczający go świat, który przede wszystkim przedstawia się jako konkretny, przedmiotowy (prawo rzeczowe) i dopiero po tym następują mniej ważne dla niego, a więcej obchodzące miasta stosunki i interesy między ludźmi (prawo zobowiązań). Jako myśl przewodnią ustawy przyjęto określenie: „prawa należy wykonywać i obowiązki wypełniać z dobrą wiarą" (źródłem jest art. 2 Kodeksu Cywilnego).

Odnośnie wykładni prawa i stosowania go należy w szczególności wymienić § 5 Wstępu, który traktuje o stosowaniu uznania sędziego. Czy dana kwestia ma być według tego uznania rozstrzygana — wypadki poszczególne znajdujemy w różnych częściach Kodeksu Cywilnego (rozmiar utrzymania, uznanie ważnych przyczyn, uregulowanie podziału spadku i wiele innych) — to sędzia winien postępować według swej najlepszej wiedzy i sumienia zarówno, jak podług ogólnych zasad prawnych.

Ważniejsze są omawiane we wstępie także zagadnienia międzynarodowego prawa prywatnego. Tutaj zwyciężyła ostatecznie zasada domicylu (§§ 8 n.), poparta zasadą lex rei sitae (§ 18), o ile chodzi o nieruchomości oraz zasadę lex loci solutionis dla zobowiązań (19). Zastosowanie prawa obcego zostało ograniczone do minimum, — częściowo dzięki tym zasadom, częściowo zaś także dzięki przepisowi § 23, który przyjmuje odesłanie do łotewskiego prawa cywilnego. W końcu postawiono jeszcze prawu obcemu żądanie, aby zgadzało się ono z porządkiem publicznym (§ 24), co znów czyni szereg obcych norm nienadających się do stosowania.

O zasadach wyłożonych we wstępie do łotewskiego Kodeksu cywilnego nie da się w ramach niniejszego artykułu więcej powiedzieć.

Prawo rodzinne jest, jak to już wspomniano, dziedziną, w której zaznaczyły się najobszerniejsze inowacje. Przede wszystkim trzeba tu wziąć pod uwagę stosunek osobisty małżonków. Opieka małżeńska, w której według postanowień B. P. R. (Prawo Bałtyckie) pozostawała żona od chwili zawarcia związku małżeńskiego, odpadła, a więc może ona teraz odnośnie do swego własnego mienia działać zupełnie samodzielnie i nie potrzebuje już przy dokonywaniu ważnych aktów prawnych, mianowicie przy zbyciu nieruchomości

„asysty małżeńskiej“ swego męża (por. B. P. R. art. 29). Według Ł. K. C. oboje małżonkowie uczestniczą w równej mierze w uporządkowaniu życia rodzinnego; ponadto otrzymuje żona prawo zastępowania męża w zakresie gospodarstwa domowego i prawo zawierania zobowiązań w jego imieniu (Ł. K. C. § 87).

Mało zmienione jest prawo rozwodowe, gdyż ustawa o małżeństwie z r. 1921 (Dz. Ust. 39) okazała się w praktyce na ogół dostateczną, tak że Ł. K. C. mógł przejąć jej postanowienia. Za jej wartością przemawia okoliczność, że nowe niemieckie prawo małżeńskie w wielu zagadnieniach idzie za tymi samymi zasadami, co przy porównaniu odnośnych norm prawnych da się łatwo stwierdzić.

Największą inowacją jest bezspornie kwestia prawa majątkowego małżeńskiego. W tej dziedzinie nie było na skutek wspomnianego partykularyzmu prawnego żadnej jednolitości.

W Rydze i pozostałych miastach liwońskich obowiązywała wspólnota mienia oparta na zasadzie wspólności małżeńskiej (Gesamthandprinzip), natomiast w Letgalii zupełny rozdział majątków, jako prawny stan majątkowy. Ludność pozostałych obszarów prawnych podlegała systemowi użytkowania i administracji męża, który jednak w każdym z nich ulegał różnym modyfikacjom. System ten został, nie tylko z powodu swego rozpowszechnienia, ale także ze względu na bezsporne swe zalety praktyczne przyjęty za ustawowy stan majątkowy dla całego obszaru państwa (Ł. K. C. §§ 89 n.), naturalnie po gruntownym przepracowaniu i przeróbce oraz wyeliminowaniu przepisów partykularnych. Obok tego dopuszczone zostały jako systemy majątkowe umowne rozdział majątku i praktycznie mniej znacząca wspólność majątkowa małżeńska (§§ 124 n.).

System użytkowania i administracji, przy którym przysługuje mężowi zarząd i użytkowanie także mienia żony, może być na jednostronne życzenie żony rozwiązany, o ile mąż nadużywa swych uprawnień (§ 104). W tym wypadku następuje, o ile nie ma miejsca żadne inne porozumienie, rozdział majątku, który przedstawiać może w pewnych warunkach rodzaj subsydiarnego ustawowego systemu stanu majątkowego małżeńskiego.

Nowoutworzony jest dalej rejestr małżeńskich praw majątkowych (§§ 140 n.), do którego muszą być wnoszone umowy majątkowe małżonków, aby uzyskać mogły moc obowiązującą. To samo może mieć miejsce odnośnie mogącego istnieć przy systemie administracji

i użytkowaniu, majątku oddzielnego żony (§ 91), o ile został on utworzony w drodze umowy.

Dalszą inowacją w prawie rodzinnym jest rozszerzenie prawa kurateli nad rozrzutnymi (§§ 365 n.) i jej rozciągnięcie na osoby, które i pod innymi względami prowadzą wystawny tryb życia — w ogóle szerokie przepisy Prawa Bałtyckiego (B. P. R.) o opiece i kurateli uległy znacznemu uproszczeniu w nowej ustawie.

W dziedzinie *prawa spadkowego* miał prawodawca przede wszystkim na oku, obok usunięcia partykularyzmu i jednolitego unormowania ustawowych udziałów spadkowych w szczególności sprawę podziału spadku. Przede wszystkim chodzi tu o działy majątków ziemskich, które zostały ustalone na nowych zasadach. Ze względów gospodarczych — aby uniknąć powstawania niezdolnych do życia gospodarstw karłowatych — została dla tych nieruchomości ustalona pewna granica minimalna (§§ 740, 741), ta sama, która już w roku 1920 była przewidziana przez ustawę o reformie rolnej (obecnie rozporządzenie o gospodarstwie wiejskim § 124) dla nowych gospodarstw rolnych (10 ha). O ile z powodu małego obszaru nie może nastąpić podział spodku in natura, to zasadniczo ten ze spadkobierców uprawniony jest jako pierwszy do otrzymania gruntu, kto wydaje się najodpowiedniejszy do jego uprawiania — kto jest rolnikiem z zawodu, albo też kto za życia spadkodawcy pracował na tym gruncie i łożył na to swoje siły. Pozostali spadkobiercy muszą się zgodzić na spłaty w gotówce za swoje części. Aby to ułatwić zostają przyznane spadkobiercy, który zatrzymuje grunt, a jest niezamożny, dogodne kredyty z Banku Rolnego, poza tym wartość budynków gospodarczych nie jest włączona do obrachunku, a spłata na raty pozostałych udziałów spadkowych jest zasadniczo dopuszczalna — wszystko to jednak w przypuszczeniu, że tak uprzywilejowany spadkobierca istotnie będzie gospodarował na tej ziemi.

Prawo legitymy, które według B. P. R. istniało tylko w Kurlandii, zostało rozciągnięte na całą Łotwę; wydziedziczenie bezpodstawne, np. jednego dziecka, które było dawniej możliwe w Liwonii, nie może zatem nastąpić według Ł. K. C. To jest najgłówniejsze ograniczenie przeprowadzonej poza tym zasady wolności zapisów testamentowych.

Zreformowane zostały również inne postanowienia spadkobra-

nia testamentowego. Teraz, jak dawniej, istnieją testamenty publiczne i prywatne. Pierwsze mogą być sporządzane nie tylko jak dotąd u notariusza i konsula, ale także w sądzie gminnym na wsi. Testamenty prywatne, które podług B. P. R. nie były dopuszczalne w miastach Liwonii, zostały obecnie dopuszczone wszędzie, ale tylko w formie pisemnej. Forma ustna została jedynie zachowana dla testamentu w wypadkach przymusowych (Nottestament) (§ 460).

Ważny jest także nowowprowadzony w oparciu o ustawodawstwa obce, a w szczególności szwajcarski kodeks cywilny (art. 488) — instytut dziedziczenia następnego (§§ 486 n.), który zastępuje fideikomisy.

W końcu należy wskazać na postanowienia o mieniu bezdziedzicznym (§ 416). Przypada ono państwu, jednakże nie tak jak to było przy B. P. R. — jako spadkobiercy, ale na mocy jego, także gdzie indziej (poz. § 130 Uw.) ustalonego prawa własności w stosunku do majątków bezpańskich.

Temu samemu losowi ulega także mienie rozwiązanych osób prawnych (§ 417), o ile nie ma co do tego innych postanowień w odnośnych statutach lub ustawie specjalnej. Postanowienie figuruje w tej części, w braku części ogólnej kodeksu, gdzie winnoby znaleźć miejsce.

W *prawie rzeczowym* należy przede wszystkim pamiętać o likwidacji tzw. własności podzielonej lub własności użytkowej, która pozostawała jeszcze, uwarunkowana historycznie, jako ostatni przeżytek średniowiecznego dominium duplex w B. P. R., oczywiście od dawna nie jako rodzaj dawnego prawa lennego, ale w formie tzw. gruntowego prawa czynszowego, które według systemu dawnej księgi praw było zaliczane do ciężarów realnych, ale się od nich w ważnych punktach różniło. Nic bliższego nie da się tu powiedzieć o tym zniesionym instytucie prawnym, miałoby to zresztą znaczenie tylko historyczne, skoro ustanowienie nowych czynszowych stosunków gruntowych zostało wyraźnie zakazane (§ 37). Przeprowadzenie likwidacji normuje ustawa specjalna (Dz. Ust. 1938/224). Rezultatem jej będzie przejście gruntu czynszowego w wolne posiadanie czynszownika.

Niezmiernie ważnym zagadnieniem była kwestia tzw. cedowanych in blanco listów hipotecznych, zw. także „obligacjami". Ze względu na niezmierną łatwość przekazywania tych papierów warto-

ściowych wynikały w obrocie nimi różne nadużycia, tak że początkowo myślano nawet o zniesieniu zupełnym cesji in blanco i uznawaniu tylko „obligacji" opiewających na imię wierzyciela. To jednak zanadto tamowałoby obroty kredytowe i interesy, wobec czego komisja zadowolniła się ostatecznie usunięciem nadużyć bez zniesienia samego instytutu jako takiego. A mianowicie zabroniono wierzycielowi, który posiada taki papier wartościowy jako zastaw (w praktyce najczęściej jest to jakiś bank), zastawiania go dalej za wyższą sumę, niż ta, której sam ma żądać, oraz bez roszczenia, które jest przez obligację zabezpieczone (§ 1355). Jednocześnie zaś została rozszerzona możliwość zgłoszenia zarzutów (§ 1809). Bliższe rozpatrzenie tych zagadnień przerastałoby ramy niniejszego artykułu.

Omówione w tej chwili sprawy stanowią przejście do *prawa zobowiązań*, gdzie jeszcze kilka ważnych inowacyj trzeba zaznaczyć, przeważnie z zakresu prawa agrarnego; tak np. o dzierżawie gruntów wiejskich, a w szczególności o tzw. umowie o władaniu w połowie (§ 2196 n.), materii, która poprzednio nie była w ogóle uregulowana przy ustawę, a jednak dla państwa rolniczego, jak Łotwa, posiada wybitną wagę. Umowa ta polega na tym, że roboty rolne zostają wykonane nie za zapłatę pieniężną, lecz że za to osobnik dający pracę, który zresztą wnosi swoje narzędzia, przyprowadza swój zaprząg, bydło itd. — otrzymuje część zysku (zwykle połowę). Umowa ta zaliczana jest do umów o pracę (§ 2197), podczas gdy dawniejsza praktyka zaliczała ją do umów o dzierżawę częściową. Także dawniejsza umowa służbowa została przekształcona na nowoczesną umowę pracy (§ 2178 n.), przy czym należy zaznaczyć, że obliczona na służbę domową umowa o czeladzi B. P. R. znalazła w niej swoje odbicie z tym, że nie istnieją w niej żadne przepisy specjalne. Zupełnie przekształcona została spółka cywilna (§ 2241 n.), wprowadzone też zostały przejęte w istocie swej z rosyjskiego Zbioru Praw postanowienia o sprzedaży na raty (§ 2069 n.). Natomiast brakuje postanowień o umowie ubezpieczeniowej. Tej ostatniej zastrzeżono oddzielną ustawę specjalną, która ma się ukazać w czasie najbliższym. Zgodnie ze swą istotą należy ona dziś bardziej do prawa handlowego niż do cywilnego. Aż do czasu wydania wspomnianej ustawy specjalnej stosowane w tej dziedzinie są dawne przepisy.

To sumaryczne wyliczenie inowacji, które przyniósł Łotewski Kodeks Cywilny, nie rości żadnej pretensji do tego, aby je uważano za wyczerpujący, a to tym mniej, że cel tego artykułu polega tylko na tym, aby dać krótki rzut oka na całość, nie zaś na szczegółowym traktowaniu poszczególnych postanowień nowego Kodeksu. Byłoby ono jeszcze teraz może przedwczesne, gdyż względnie krótki okres ich stosowania w praktyce nie pozwala jeszcze oglądać ich skutków.

UMOWY MIĘDZYNARODOWE POLSKI W ROKU 1938

Z Estonią.

1. Protokół taryfowy podp. w Warszawie 19.2.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 21 z 1938 r., poz. 175).
2. Protokół dodatkowy o cleniu galalitu, podp. w Warszawie 22.4.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 39 z 1938 r., poz. 327).
3. Konwencja ekstradycyjna i o pomocy prawnej w sprawach karnych, podp. w Tallinie 29.6.1938 r.
4. Protokół dodatkowy do protokółu taryfowego polsko-estońskiego z 23.3.37 r. podp. w Warszawie 29.5.37 r. (Dz. U. R. P. Nr 49 z 1938 r., poz. 377).
5. Protokół taryfowy, podp. w Tallinie 23.2.37 r. (Dz. U. R. P. Nr 18 z 1937 r., poz. 118).

Z Finlandią.

1. Protokół o współpracy intelektualnej, podp. w Warszawie 14.2.1938 r.
2. Porozumienie w formie not o cleniu oleju żywicznego, podp. w Warszawie 31.1.38 r. (Dz. U. R. P. Nr 17 z 1938 r., poz. 126).
3. Konwencja o eksploatacji linii regularnej komunikacji powietrznej, podp. w Helsingforsie 29.7.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 51 z 1939 r. poz. 324).
4. Porozumienie w formie not o cleniu serów pochodzenia finlandzkiego, podp. w Warszawie 16.7.38 r. (Dz. U. R. P. Nr 63 z 1938 r., poz. 482).
5. Porozumienie o cleniu serów pochodzenia finlandzkiego, podp. w Warszawie 10.3.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 26 z 1938 r., poz. 234).
6. Porozumienie w sprawie clenia serów pochodzenia finlandzkiego, podp. w Warszawie 17.7.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 54 z 1938 r., poz. 443).

Z Litwą.

1. Deklaracja w formie not o otwarciu dróg dla ruchu międzynarodowego, podp. w Kownie 23.7.1938 r.
2. Porozumienie w sprawie komunikacji pocztowej, telefonicznej i telegraficznej, kolejowej i lotniczej, podp. w Augustowie 28.3.1938 r.

3. Porozumienie międzyresortowe o zwalczaniu pryszczycy, podp. w Warszawie 12.7.1938 r.
4. Protokół taryfowy, podp. w Kownie 22.12.1938 (Dz. U. R. P. Nr 5 z 1939 r. poz. 27).
5. Układ handlowy, podp. w Kownie 22.12.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 5 z 1939 r. poz. 26).
6. Trzy umowy, dwa układy, porozumienie i protokół w sprawie komunikacji kolejowej (międzyresortowe), podp. w Warszawie 25.5.1938 r.
7. Porozumienie administracyjne w sprawie poczty, podp. w Kownie 2.5.1938 r.
8. Konwencja w sprawie poczty i telekomunikacji, podp. w Kownie 2.5.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 47 z 1938 r., poz. 377).
9. Konwencja dotycząca żeglugi i spławu, podp. w Kownie 14.5.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 48 z 1938 r., poz. 379).
10. Umowa o komunikacji kolejowej, podp. 25.5.1938 r. w Warszawie (Dz. U. R. P. Nr 44 z 1938 r., poz. 363).

Z Łotwą.

1. Układ o polskich robotnikach rolnych, sezonowych i innych, podp. w Rydze 29.10.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 26 z 1939 r., poz. 174).
2. Konwencja dotycząca eksploatacji linii regularnej komunikacji powietrznej, podp. w Rydze 16.6.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 44 z 1939 r. poz. 285).
3. Protokół taryfowy, podp. w Warszawie 5.3.1938 r. (Dz. U. R. P. Nr 26 z 1938 r., poz. 235).
4. Porozumienie międzyresortowe o polskich robotnikach rolnych, podp. w Rydze 5.3.1938 r.
5. Porozumienie międzyresortowe w sprawie polskich robotników rolnych, sezonowych i innych, podp. w Rydze 29.10.1938 r.
6. Porozumienie międzyresortowe w sprawie polskich robotników rolnych, podp. w Rydze 29.10.1938 r.
7. Konwencja weterynaryjna, podp. w Rydze 16.11.1938 r.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA PAŃSTW BAŁTYCKICH (1937—1938)

FINLANDIA

1937

Data — **Styczeń**

12 Ustawa o ograniczeniu odpowiedzialności majątku wydzielonego z hipoteki (Dz. Ust. 4 str. 6).

16 Rozporządzenie o wejściu w życie ustawy z 30 grudnia 1936 r. o przejściu na własność Państwa dóbr podlegających przymusowej licytacji (Dz. Ust. 14 str. 18).

29 Rozporządzenie o zmianie nazwisk osób korzystających z prawa azylu w Finlandi i nie posiadających żadnej przynależności państwowej (Dz. Ust. 6 str. 172).

Luty

5 Rozporządzenie o zmianie rozporządzenia z 26 października 1925 r. o zarządzie spraw żeglugowych (Dz. Ust. 71 str. 206).

5 Rozporządzenie dotyczące urzędów i stanowisk w inspekcji powiatowej opieki gminnej (Dz. Ust. 93 str. 269).

12 Rozporządzenie o zarządach prowincjonalnych (Dz. Ust. 85 str. 223).

26 Rozporządzenie o premiowaniu właścicieli drobnych gospodarstw rolnych za zakładanie nowych kultur pastwiskowych (Dz. Ust. 112 str. 310).

Marzec

12 Rozporządzenie o żegludze powietrznej (Dz. Ust. 127 str. 333).

Kwiecień

9 Ustawa o przywozie i wywozie nasion oraz o handlu tymi nasionami (Dz. Ust. 148 str. 377).

16 Rozporządzenie o założeniu Zakładu doświadczalnego dla uprawy zbóż (Dz. Ust. 159 str. 397).

Data	Maj
14	Rozporządzenie o szkołach rolniczych dla drobnej własności rolniczej (Dz. Ust. 194 str. 445).
14	Rozporządzenie o teoretycznych szkołach dla weterynarzy (Dz. Ust. 195 str. 449).
14	Rozporządzenie o poczcie i telegrafie (Dz. Ust. 211 str. 481).
14	Ustawa o niektórych zmianach w ustawie łowieckiej i o jej uzupełnieniach (Dz. Ust. 226 str. 513).
28	Ustawa o unieważnianiu dokumentów (Dz. Ust. 230 str. 521).
31	Ustawa o społecznych ubezpieczeniach emerytalnych (Dz. Ust. 248 str. 555).
	Czerwiec
4	Ustawa o zaciągu i rejestracji marynarzy (Dz. Ust. 258 str. 581).
18	Ustawa o umysłowo-chorych (Dz. Ust. 286 str. 618).
	Lipiec
3	Ustawa o przewozie lotniczym (Dz. Ust. 289 str. 627).
16	Rozporządzenie o zakładzie dla badań nad leśnictwem (Dz. Ust. 291 str. 635).
	Sierpień
6	Ustawa o chorobach zwierząt (Dz. Ust. 302 str. 663).
	Wrzesień
24	Ustawa o zasiłkach dla macierzyństwa (Dz. Ust. 322 str. 707).
	Październik
15	Ustawa o pierwszeństwie dla podatków gminnych i kościelnych nałożonych na podstawie obliczeń dochodu gruntowego (Dz. Ust. 347 str. 735).
28	Postanowienie Rady Państwa co do okręgu ochronnego dla zewnętrznych wysp leżących w zatoce Fińskiej (Dz. Ust. 354 str. 743).
	Listopad
19	Postanowienie Ministerstwa dla handlu o stosowaniu ustawy o zaciągu i rejestracji marynarzy (Dz. Ust. 385 str. 810).
26	Rozporządzenie o regulaminie Zakładu Społecznego Ubezpieczenia Emerytalnego (Dz. Ust. 392 str. 822).
	Grudzień
10	Ustawa o odpowiedzialności za wypadki przy użyciu środków komunikacji poruszanych siłą motorową (Dz. Ust. 408 str. 881).
10	Ustawa o centralnym urzędzie kryminalnym (Dz. Ust. 427 str. 913).

Data

16 Postanowienie Rady Państwa o zmianie postanowienia Rady Państwa o zastosowaniu zawartego między Finlandią, Danią, Norwegią i Szwecją układu o opiece nad ubogimi (Dz. Ust. 426 str. 910).

16 Postanowienie Rady Państwa o godzinach pracy przy nieprzerwanym okresie ruchu w przedsiębiorstwie (Dz. Ust. 931 str. 917).

16 Postanowienie Rady Państwa odnoszące się do wyjątków z rozporządzeń do ustawy o ośmiogodzinnym dniu pracy (Dz. Ust. 432 str. 919).

17 Rozporządzenie o automatach pieniężnych (Dz. Ust. 443 str. 1073).

17 Rozporządzenie o policji państwowej (Dz. Ust. 444 str. 1075).

22 Rozporządzenie o wejściu w życie ustawy kolonizacyjnej (Dz. Ust. 441 str. 1042).

22 Rozporządzenie o wejściu w życie ustawy o odpowiedzialności za wypadki przy użyciu środków komunikacji poruszanych siłą motorową (Dz. Ust. 449 str. 1089).

22 Rozporządzenie o umysłowo-chorych (Dz. Ust. 455 str. 1100).

29 Postanowienie Rady Państwa o wskazówkach technicznych przy budowie i utrzymaniu dróg (Dz. Ust. 529 str. 1288).

30 Ustawa o podatku od spirytusu (Dz. Ust. 457 str. 1113).

30 Ustawa o podatku konsumpcyjnym od win gronowych (Dz. Ust. 459 str. 1120).

30 Rozporządzenie o ogólnym regulaminie ruchu (Dz. Ust. 490 str. 1161).

30 Rozporządzenie o dietach i kosztach podróży (Dz. Ust. 496 str. 1199).

1938

Data

Styczeń

21 Rozporządzenie dotyczące wprowadzenia ustawy o poprawie kultur leśnych w prywatnych gruntach (Dz. Ust. 46 str. 102).

Luty

18 Rozporządzenie o zakładach noclegowych i wyżywienia (Dz. Ust. 85 str. 211).

Marzec

17 Uchwała Rady Ministrów o zezwoleniach na zapomogi i pożyczki w celu polepszenia warunków mieszkaniowych na wsi (Dz. Ust. 128 str. 297).

18 Ustawa o zmianie ustawy odnoszącej się do majątku będącego własnością cudzoziemców, a pozostawionego w Finlandii bez opieki (Dz. Ust. 122 str. 289).

24 Ustawa o wypłacie odszkodowania za uszkodzenie ciała lub

Data

chorobę, powstałe w czasie odbywania służby wojskowej (Dz. Ust. 130 str. 305).

Kwiecień

1 Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o ubezpieczeniach emerytalnych społecznych (Dz. Ust. 147 str. 341).

1 Rozporządzenie dotyczące wjazdu i pobytu cudzoziemców w Finlandii (Dz. Ust. 151 str. 353).

8 Ustawa o wykonywaniu stałego spisu ludności (Dz. Ust. 154 str. 375).

28 Ustawa o zmianie ustawy o społecznych ubezpieczeniach emerytalnych (Dz. Ust. 166 str. 393).

28 Rozporządzenie o zastosowaniu ustawy o wypłacie odszkodowania za uszkodzenia ciała lub choroby, powstałe w czasie odbywania służby wojskowej (Dz. Ust. 177 str. 411).

28 Rozporządzenie o odwiedzinach cudzoziemskich okrętów wojennych oraz statków handlowych i powietrznych na terytorium finlandzkim w czasie pokoju (Dz. Ust. 178 str. 415).

Maj

6 Ustawa o prywatnych zakładach leczniczych (Dz. Ust. 197 str. 447).

31 Ustawa o zmianie ustawy o obliczaniu czasokresów ustawowych (Dz. Ust. 211 str. 487).

Czerwiec

3 Rozporządzenie zawierające niektóre postanowienia o neutralności (Dz. Ust. 226 str. 503).

10 Rozporządzenie o nauczaniu farmaceutyki (Dz. Ust. 228 str. 508).

10 Rozporządzenie o paszportach zagranicznych dla obywateli finlandzkich (Dz. Ust. 239 str. 528).

22 Ustawa o związkach ubezpieczeniowych dla rybołówstwa, mających prawo do zapomóg z kasy państwowej (Dz. Ust. 251 str. 571).

22 Rozporządzenie o instytucjach robotniczych (Dz. Ust. 255 str. 579).

30 Postanowienie Ministerstwa Rolnictwa o zarządzeniach powziętych w celu zapobiegania rozszerzaniu się chorób rakowych (Dz. Ust. 260 str. 588).

Lipiec

26 Rozporządzenie o utrzymaniu dla personelu na finlandzkich statkach handlowych (Dz. Ust. 273 str. 607).

Data	Sierpień
11	Ustawa o funduszu na podniesienie produkcji rolnej (Dz. Ust. 281 str. 621).
11	Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o fabrykacji, przywozie jako też handlu perzami i środkami nawozowymi (Dz. Ust. 283 str. 628).
	Wrzesień
1	Postanowienie Rady Ministrów o ustaleniu procentu przemiału dla krajowego żyta oraz o stosunku procentowym mieszanek krajowych mąk żytnich (Dz. Ust. 288 str. 642).
15	Postanowienie Ministerstwa Rolnictwa o zakazie sprzedaży talku jako środka nawozowego lub wapiennego (Dz. Ust. 237 str. 651).
16	Ustawa o podniesieniu zbytu zbóż krajowych (Dz. Ust. 303 str. 662).
16	Rozporządzenie wykonawcze do ustawy o podniesieniu zbytu zbóż krajowych (Dz. Ust. 304 str. 664).
16	Postanowienie Rady Ministrów o ustaleniu procentu przemiału dla krajowej pszenicy oraz o stosunku procentowym mieszanek krajowych mąk pszennych (Dz. Ust. 306 str. 669).
30	Ustawa o kredycie państwowym dla wywozu (Dz. Ust. 311 str. 675).
	Listopad
4	Ustawa o pomiarach budulca drzewnego (Dz. Ust. 337 str. 715).
11	Rozporządzenie o zarządzie funduszem państwowym dla armatorów (Dz. Ust. 344 str. 735).
18	Ustawa o taryfie celnej (Dz. Ust. 347 str. 741).
25	Rozporządzenie o zmianie rozporządzenia o nauczaniu farmaceutyki (Dz. Ust. 355 str. 842).
25	Rozporządzenie o funduszu dla dodatków do rent społecznych ubezpieczeń emerytalnych (Dz. Ust. 361 str. 849).
	Grudzień
9	Ustawa o akcyzie od tytoniu (Dz. Ust. 382 str. 875).
9	Ustawa o akcyzie od środków słodzących (Dz. Ust. 384 str. 881).
9	Ustawa o podatku od wyrobów margarynowych i pasz (Dz. Ust. 386 str. 883).
16	Rozporządzenie o zakazie i ograniczeniu przywozu, sprzedaży i transportu z zagranicy pewnych zwierząt, nieprzerobionych ich części oraz surowców pochodzenia zwierzęcego, jako też pewnych innych towarów, a to w celu zabezpieczenia szerzeniu się chorób zwierzęcych (Dz. Ust. 394 str. 917).
16	Ustawa o podatku od pojazdów motorowych (Dz. Ust. 410 str. 939).

Data	
22	Ustawa o policji państwowej (Dz. Ust. 433 str. 1112).
22	Rozporządzenie o trwałej ważności układu handlowego z Niemcami (Dz. Ust. 434 str. 1113).
30	Postanowienie Ministerstwa Handlu i Przemysłu dotyczące sposobu zaopatrzenia w nazwy poszczególnych towarów podlegających obowiązkowi ujawnienia swego pochodzenia (Dz. Ust. 471 str. 1178).

LITWA

1937

				Data
Ustawa	o zakładaniu i pracy cukrowni	V. Ż.	567	18.II.37
„	o sprawdzaniu i ujednostajnieniu miar i wag	„	569	16.III.37
„	o żegludze na Niemnie, Ruśni i po wodach Kurońskich	„	571	31.III.37
„	o specjalnym podatku dla zbilansowania budżetu państwowego	„	573	22.IV.37
„	o zmianie taryfy opłat portowych i dróg wodnych	„	573	22.IV.37
„	o zmianie budżetu państwa na 1936 r.	„	577	20.V.37
„	o budżecie państwa na 1937 r.	„	578	5.VI.37
„	łowiecka	„	581	14.VII.37
„	o komunikacji lotniczej, lotniskach i lotnikach	„	581	14.VII.37
„	o zmianie procedury cywilnej i opłatach więziennych	„	583	31.VII.37
„	o przedłużeniu umowy handlowej zawartej 5.VIII.1936 z Niemcami	„	584	16.VIII.37
„	o regulaminie nadawania orderów Witolda W. i Giedymina	„	585	4.IX.37
„	o utworzeniu Izby Handlowej, Przemysłowej i Rzemieślniczej	„	585	4.IX.37
„	o wywłaszczeniu bez odszkodowania ziemi dla potrzeb wojska, komunikacji, portu i cła w kraju Kłajpedzkim	„	586	6.IX.37
„	o walce z gruźlicą bydła	„	586	6.IX.37
„	o przystąpieniu Dominiów Angielskich do umowy angielsko - litewskiej z 24.IV.34 o procedurze cywilnej	„	586	6.IX.37
„	o wzajemnym uznaniu świadectwa pochodzenia towarów między Szwecją a Litwą	„	586	6.IX.37
„	o paszportach i wizach służbowych i dyplomatycznych	„	588	30.IX.37

			Data
Ustawa o litewsko - niemieckim małym ruchu granicznym zawartym 5.VIII.36	„	590	3.XI.37
„ o Statucie Uniwersytetu Witolda W.		591	17.XI.37
„ o zmianie tymczasowej ustawy o obywatelstwie litewskim	„	592	30.XI.37
„ o rejestracji i zakładaniu organizacji sportowych	„	592	30.XI.37
1938			
Umowa handlowa litewsko-węgierska	V. Ž.	597	14.I.38
Ustawa o podpisaniu przez Litwę protokółu odnośnie zbrojeń morskich, ustalonego w Londynie 6.XI.36 r.	„	597	14.I.38
„ o konwencji międzynarodowej odnośnie statystyk ekonomicznych	„	598	24.I.38
„ o zmianie ustawy o zamieszkiwaniu obcokrajowców w Litwie	„	599	31.I.38
Umowa handlowa litewsko-brazylijska	„	599	31.I.38
Ustawa o dokonywaniu operacyj walutami obcymi	„	602	12.III.38
		616	30.IX.38
		621	30.IX.38
		629	23.XII.38
Ustawa o zmianie ustawy budżetowej z 1936 r.	„	603	17.III.38
„ o nowej Konstytucji Litwy	„	608	12.V.38
„ o clearingu Lit.-Finland.	„	611	15.VI.38
„ o budżecie na 1938 r.	„	612	24.VI.38
Umowa Polsko-Litewska o komunikacji kolejowej podpisana w Warszawie 25.V.38	„	613	25.VI.38
Konwencja Polsko-Litewska o spławie i żegludze podpisana w Kownie 14.V.38	„	613	25.VI.38
Ustawa o protokóle końcowym w. w. konwencji (Protocole Final)	„	613	25.VI.38
Konwencja polsko-litewska w sprawach poczty i telekomunikacji podpisana w Kownie 2.V.1938 r.	„	613	25.VI.38
Ustawa o przedłużeniu umowy handlowej Litewsko-Niemieckiej zawartej 5.VIII.36	„	617	2.IX.38
Konwencja między Litwą, Łotwą i Estonią unifikująca prawo wekslowe i czekowe	„	618	9.IX.38
Ustawa o czekach	„	619	15.IX.38
„ o zmianie wyborów do Sejmiku kraju Kłajpedzkiego	„	620	16.IX.38
„ o ogłoszeniu wymiany not Polsko-Lit. odnośnie komunikacji drogowej, dokonanej 23.VII.1938 r.	„	621	30.IX.38
„ o wyborach Prezydenta Republiki	„	623	15.X.38

			Data
Umowa Lit.-Ameryk. co do obowiązku służby wojskowej i naturalizacji z 18.X.37 r.	„	623	15.X.38
Ustawa o statucie Instytutu Lituanistyki im. A. Smetony	„	624	31.X.38
„ o regulaminie spławu i żeglugi na wodach wewnętrznych	„	628	12.XII.38
„ o nazwiskach	„	629	23.XII.38

ŁOTWA
(1937—1938)

PRAWO PAŃSTWOWE

1. Ustawa o utworzeniu Ministerstwa Spraw Społecznych z dn. 2 kwietnia 1937 Dziennik Ustaw (Likumu Ministru Kabineta noteikumu krajums) Nr 9 poz. 50.
2. Ustawa o Państwowej Radzie Kultury z dn. 5 maja 1938 Dz. Ustaw Nr 20 poz. 128.
3. Ustawa o Łotewskiej Izbie Wolnych Zawodów z dn. 5 maja 1938 r. Dz. Ustaw Nr 20 poz. 127.
4. Ustawa o Łotewskiej Izbie Literatury i Sztuki z dn. 5 maja 1938 r. Dz. Ustaw Nr 20 poz. 126.
5. Rozporządzenie o ustroju organizacji aizsargów oraz o obowiązkach, prawach i wyszkoleniu aizsargów z dn. 19 marca 1938 r. Dz. Ustaw Nr 11 poz. 78.

USTAWODAWSTWO GOSPODARCZE

6. Rozporządzenie o ustroju i zarządzie Państwowego Funduszu Kredytowego z dn. 25 maja 1937 r. Dz. Ustaw Nr 14 poz. 107.
7. Zmiany i uzupełnienia do ustawy o handlu importowym i przedstawicielach handlowych zagranicznych z dn. 14 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 37 poz. 206.
8. Ustawa o stowarzyszeniach niezarobkowych i ich związkach z dn. 17 czerwca 1937 r. Dz. Ustaw Nr 17 poz. 116.
9. Statut Centralnego Związku Ubezpieczenia Wzajemnego z dn. 17 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 41 poz. 223.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE

10. Ustawa o neutralności z dn. 13 grudnia 1938 r. Dz. Ustaw Nr 46 poz. 227.

INNE

11. Prawo cywilne z dn. 28 stycznia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 5 poz. 29.
12. Ustawa o wejściu w życie prawa cywilnego i przepisach dotyczących

okresu przejściowego z dn. 16 września 1937 Dz. Ustaw Nr 26 poz. 631.

13. Prawo prasowe z dn. 11 lutego 1938 r. Dz. Ustaw Nr 5 poz. 50.
14. Zmiany w przepisach postępowania cywilnego z dn. 14 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 34 poz. 202.
15. Prawo notarialne z dn. 14 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 35 poz. 203.
16. Ustawa o spółkach akcyjnych i udziałowych z dn. 22 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 40 poz. 220.
17. Ustawa o księgach gruntowych z dn. 22 grudnia 1937 r. Dz. Ustaw Nr 38 poz. 218.
18. Ustawa o prawie autorskim z dn. 7 maja 1937 r. Dz. Ustaw Nr 11 poz. 84.

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI GRUP POLSKICH POROZUMIEŃ PRAWNICZYCH Z ZAGRANICĄ

GRUPA POLSKO-FRANCUSKA

Dnia 26 i 27 maja 1939 odbyło się w Warszawie przewidziane statutem łączne posiedzenie Grup Polskiej i Francuskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Francuskiego. Ze strony francuskiej przybyła bardzo liczna delegacja w składzie następ.: pp. Frémicourt, I Prezes Sądu Kasacyjnego, reprezentant ministra sprawiedliwości, Charpentier, dziekan Rady Adw. w Paryżu, F. Mazeaud, sędzia Sądu Kasacyjnego, Mestre, profesor Wydziału Prawa w Paryżu, Gardot, dziekan Rady Adwokackiej w Angers, wiceprezes Związku Adwokatów Francuskich, Gain, adwokat, członek Rady Adwokackiej w Paryżu, Esmein, profesor Wydziału Prawa w Paryżu, H. Mazeaud, profesor Wydziału Prawa w Paryżu i Warszawie, dyrektor Instytutu Fracuskiego w Warszawie, Jauffret, profesor Wydziału Prawa w Aix, Maria Teresa Moreau, adwokatka w Paryżu, Capitant, profesor Wydziału Prawa w Strasburgu, Batiffol, profesor Wydziału Prawa w Lille, Laurence Martin, adwokatka w Paryżu, Ancel, sędzia, sekretarz prezydialny Sądu Kasacyjnego, Azan, adwokat w Paryżu, prezes Związku Młodych Prawników, Hauchard, prezes honorowy Związku Młodych Prawników Francuskich, sekretarz Grupy Francuskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Francuskiego, de Peyralade, dyrektor Zakładów Księgarskich Sirey.

Przyjazd prawników francuskich do Warszawy nastąpił już 25 maja, ale pierwszy dzień pobytu przeznaczony był na wizyty oficjalne (Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Sąd Najwyższy. Najwyższy Trybunał Administracyjny, Rada Adwokacka) i zapoznanie się wzajemne.

Właściwe prace Zjazdu rozpoczęły się w dniu 26 maja. Odbyły się one według następującego programu: Uroczyste otwarcie zagaił prezes Grupy Polskiej prof. Longchamps de Berier, poczem przemówienia powitalne wygłosili: marszałek Sejmu Rzplitej profesor W. Makowski i prezes Frémicourt. Część naukową posiedzenia wypełniły referaty prof. Mestre i prof. W. Komarnickiego (Wilno) o „Metodach przygotowania budżetu".

Drugie posiedzenie naukowe, tegoż samego dnia po południu, poświęcone było referatom prof. W. Osuchowskiego (Lwów) i prof. Desbois (w którego zastępstwie referat odczytał prof. Jauffret) na temat „Zagadnienie ochrony artystów wykonawców i fabrykantów mechanicznych instrumentów muzycznych w dziedzinie radiofonii". Następnego dnia obrady dotyczyły: przed południem zagadnień prawa lotniczego, co do których referaty na temat „Odpowiedzialności przewożącego w prawie lotniczym" wygłosili prof. Esmein i prof. Leon Babiński (Warszawa); po południu tegoż dnia, na ostatnim posiedzeniu naukowym, odczytany był referat nieobecnego prof. Gwiazdomorskiego (Kraków) oraz wygłoszony referat adwokatki Moreau na temat „Polepszenia położenia prawnego dziecka pozamałżeńskiego i jego matki". Na tymże ostatnim posiedzeniu wygłosili przemówienia dziekan Charpentier i prof. Longchamps de Berier. Na każdym zebraniu naukowym w prezydium zasiadał jeden z prawników polskich i jeden z prawników francuskich (Longchamps de Berier, Frémicourt, Charpentier, Nowodworski, Kulski, F. Mazeaud, Mestre, Sieradzki).

W ramach zjazdu, który zarówno dzięki licznemu uczestnictwu wybitnych prawników polskich i francuskich, jak i dzięki doborowi referatów i referentów, stał się żywą manifestacją ścisłej współpracy polsko-francuskiej na terenie prawa, odbył się również szereg przyjęć oficjalnych, mianowicie: obiad i raut wydany przez ambasadora Francji i panią Noël, śniadanie wydane przez p. ministra sprawiedliwości, przyjęcie wydane przez p. marszałka Sejmu i panią Wacławową Makowską, śniadanie wydane przez dziekana Rady Adwokackiej Warszawskiej Leona Nowodworskiego i członków Rady, przyjęcie i koncert, wydany przez zarząd Grupy Polskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Francuskiego, śniadania wydane przez dyrektora Instytutu Francuskiego, prof. H. Mazeaud.

W dniu 28 maja prawnicy francuscy, po zwiedzeniu Warszawy, udali się w dalszą drogę do Krakowa, gdzie w krypcie pod Wieżą Srebrnych Dzwonów złożyli wieniec na grobie Marszałka Piłsudskiego i zwiedzili zabytki Krakowa. Byli oni przyjęci śniadaniem, wydanym na ich cześć przez dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Woltera. Z Krakowa część uczestników Zjazdu wyjechała do Zakopanego.

GRUPA POLSKO-ESTOŃSKA

Grupa Polska Porozumienia Prawniczego Polsko-Estońskiego ukonstytuowała się w dniu 12 czerwca 1938, stanowiąc jeden z pierwszych etapów realizacji postulatów współpracy prawniczej, zainicjowanych w czasie podróży do krajów bałtyckich I Prezesa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, prof. Br. Hełczyńskiego w dniach 4—12 kwietnia 1938 r. Do zarządu Grupy zostali wybrani: jako prezes dr Bronisław Hełczyński, jako wiceprezes dr Wacław Komarnicki, profesor Uniw. im. Stefana Batorego w Wilnie, jako sekretarz Michał Waśkowski, sędzia Najwyż-

szego Trybunału Administracyjnego, jako członkowie zarządu: Stanisław Szenic, sędzia Sądu Apelacyjnego i Stanisław Jezierski, adwokat.

Stosownie do ustalonego programu prac Grupy urządzono we wrześniu 1938 r. w Warszawie odczyt profesora Uniwersytetu w Tartu i prezydenta Parlamentu Estońskiego dra Jerzego Uluotsa, na temat konstytucji estońskiej (vide tekst odczytu wyżej str. 5).

Podczas swej bytności prof. Uluots zapowiedział utworzenie się w najbliższej przyszłości w Estonii odpowiedniej Grupy Estońskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Estońskiego, zaznaczając, że idea wzajemnego zbliżenia prawników polskich i estońskich znalazła kompletne zrozumienie wśród prawników estońskich i że odpowiednie przygotowania celem realizacji tej idei są już w toku. Zapowiedź ta została istotnie wkrótce zrealizowana, gdyż już w listopadzie 1938 r. prezes Grupy Polskiej otrzymał zawiadomienie o zorganizowaniu w Estonii Stowarzyszenia Estońsko-Polskiej Współpracy Prawniczej. W skład prezydium wymienionego Stowarzyszenia zostały wybrane następujące osoby: prezes prof. Jerzy Uluots, prezydent Parlamentu, wiceprezesi: Piotr Kann, prezes Departamentu Karnego Trybunału Stanu i Eugeniusz Madisso, generalny sekretarz Parlamentu, sekretarz prof. Mikołaj Kaazik, dyrektor Wydziału Polskiego M. S. Z., członkowie: adwokat przys. Mikołaj Pung prezes Rady Stanu, i Antoni Palwadre, kanclerz prawa.

GRUPA POLSKO-WŁOSKA

Grupa Polska Porozumienia Prawniczego Polsko-Włoskiego odbyła posiedzenie w Warszawie dn. 24 kwietnia, na którym przybyły z Rzymu p. Anzelmo Anzelmi, dyrektor Departamentu w Ministerstwie Korporacyj, (dyrektor generalny Pracy) i sekretarz generalny Rady Narodowej Korporacji) wygłosił odczyt na temat: „Włoska reforma konstytucyjna — Izba Związków Faszystowskich i Korporacyj". Wizyta p. Anzelma Anzelmi, która stała w związku z zaproszeniem go do Warszawy przez Instytut Kultury Italskiej, ożywiła wzajemne stosunki prawnicze polsko-włoskie.

GRUPA POLSKO-WĘGIERSKA

W celu utrwalenia i pogłębienia kontaktów, łączących od lat polski świat prawniczy z prawnikami węgierskimi, uchwalono w lipcu roku ubiegłego powołanie do życia Grupy Polskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Węgierskiego w Warszawie. Definitywne jej ukonstytuowanie się nastąpiło na uroczystym zebraniu, odbytym w Sądzie Najwyższym w dniu 9 listopada 1938. Gotowość współpracy w nowopowstałej organizacji w charakterze członków Grupy oświadczyli wszyscy zebrani w liczbie około 35 osób, zaproszonych spośród przedstawicieli polskiego sądownictwa, adwokatury i świata naukowego.

W skład zarządu weszli: jako prezes Grupy prezes Sądu Najwyż-

szego dr Artur Stanisław Sieradzki, jako wiceprezes Karol Lutostański, prof. Uniw. J. P. w Warszawie, jako sekretarz honorowy Lucjan Karłowski, prokurator Sądu Najwyższego, oraz dwaj członkowie: dr Jakub Sawicki, radca w Zarządzie Centralnym Min. W. R. i O. P. i docent Uniw. S. B. w Wilnie i dr Kazimierz Szwarcenberg-Czerny, kierownik referatu w Min. Spraw Zagranicznych.

Jednocześnie prawnicy węgierscy w Budapeszcie przystąpili do utworzenia u siebie odpowiedniej organizacji węgierskiej, powołując w ramach Związku Prawników Węgierskich samoistną Sekcję Polską jako odpowiednik Grupy Polskiej Porozumienia Prawniczego Polsko-Węgierskiego.

W skład zarządu organizacji węgierskiej weszli: jako prezes J. E. dr Andrzej Lázár, tajny radca, b. długoletni minister sprawiedliwości, jako wiceprezes dr Andrzej Nizsalovszki, profesor prawa cywilnego na Uniw. im. Pazmanyego w Budapeszcie, jako sekretarz generalny dr Antoni Steiner, adwokat, jako sekretarz dr Władysław Nagy, referent w Min. Sprawiedliwości, oraz jako członkowie zarządu dr Paweł Danilovics, szef sekcji w Min. Spraw Zagranicznych, dr Władysław Mendelenyi, prezes Sądu Okręgowego Nr II w Budapeszcie, dr Roman Komarnicki, adwokat, obecny prezes Międzynarodowej Unii Adwokatów, i dr Edmund Kuncz, prof. prawa handlowego na Uniw. im. Pazmanyego w Budapeszcie.

Pierwsze uroczyste zebranie węgierskie odbyło się w Budapeszcie w dniu 18 listopada 1938. Świat prawniczy polski reprezentował członek Grupy Polskiej dr Bronisław Hełczyński, pierwszy prezes Najw. Trybunału Administracyjnego, który wygłosił dwa odczyty na temat „Ewolucji władzy wykonawczej w Polsce" oraz „Wytycznych polskiego kodeksu handlowego". Odczyty te, wygoszone w auli uniwersytetu w Budapeszcie wobec bardzo licznych wybitnych przedstawicieli świata politycznego i prawniczego Węgier z reprezentantem rządu w osobie ministra oświaty hr. Teleky na czele, oraz w Związku Prawników Węgierskich, cieszyły się dużym powodzeniem.

Podczas swego pobytu w Budapeszcie dr Hełczyński został przyjęty przez Regenta Królestwa Węgier Horthy'ego; złożył nadto szereg wizyt urzędowych, a będąc podejmowany przez ministra sprawiedliwości i innych czołowych przedstawicieli świata prawniczego węgierskiego, miał okazję do nawiązania kontaktów osobistych, tak bardzo potrzebnych we współpracy.

Czyniąc zadość zaproszeniu ze strony zarządu Grupy Polskiej, przybyła w dniu 8 czerwca br. do Warszawy na dwudniowy pobyt delegacja prawników węgierskich z prezesem Sekcji Polskiej Związku Prawników Węgierskich drem Andrzejem Lázárem na czele. W skład delegacji wchodzili: dr Andrzej Nizsalovszky, prof. Uniw. w Budapeszcie, Roman Komarnicki, adwokat i prezes Międzynarodowej Unii Adwokatów, oraz sekretarz dr Władysław Nagy, referent w Min. Sprawiedliwości.

Min. Lázár wygłosił podczas swego pobytu interesujący i żywo oklaskiwany przez licznych zebranych odczyt na temat „Rozwoju konstytucji węgierskiej po wojnie światowej". Goście węgierscy złożyli szereg wizyt urzędowych, m. in. marszałkowi Sejmu prof. Wacławowi Makowskiemu i ministrowi sprawiedliwości Witoldowi Grabowskiemu, byli podejmowani przez wiceministra sprawiedliwości Adama Chełmońskiego i prezesa Grupy Polskiej, prezesa Sądu Najwyższego dra Artura Stanisława Sieradzkiego.

Podczas ich pobytu w Warszawie odbyło się w Sądzie Najwyższym zebranie obu zarządów grup, na którym omówiono szczegółowo zasady przyszłej współpracy. P. minister dr Lázár złożył na ręce prezesa Grupy Polskiej zaproszenie na przyszłe zebranie do Budapesztu. Zaproszenie to przyjęto, wyznaczając jako czas wyjazdu delegacji polskiej do Budapesztu miesiąc październik br.

Po omówieniu szeregu spraw organizacyjnych oba zarządy ustaliły następujące tematy referatów, które mają być wygłoszone w Budapeszcie przez prawników polskich: „Recydywa w polskim prawie karnym" (ref. prof. Uniw. dr Stanisław Śliwiński), „Odrębności polskiego procesu handlowego" (ref. sędzia S. N. Jan Namitkiewicz), oraz „Zadłużenie i oddłużenie gospodarstw rolnych" (referent nie wyznaczony). Ze strony węgierskiej wygłoszone zostaną odpowiednie koreferaty.

GRUPA POLSKO-JUGOSŁOWIAŃSKA

Jest to Grupa ukonstytuowana ostatnio, bo dopiero 20 maja 1939 r. Powstanie jej świadczy o stałym rozwoju grup i o żywych zainteresowaniach co do współpracy z bliskim nam narodem jugosłowiańskim. Jest ona interesująca ze względu na istnienie wielu podobnych zagadnień prawniczych w Polsce i Jugosławii. Na posiedzeniu konstytuującym referat o stosunkach naukowych polsko-jugosłowiańskich w dziedzinie historii prawa wygłosił prof. Stan. Borowski, po czym po dyskusji na temat prac Grupy, ta ostatnia została utworzona i wybrała zarząd w składzie następującym: Przewodniczący prof. Leon Babiński, członkowie zarządu: prof. Stan. Borowski, dr Konstanty Mniszek Tchorznicki, sędzia N. T. T. oraz dziekan Rady Adwokackiej Leon Nowodworski, sekretarz honorowy: wiceprokurator Sądu Okręgowego dr Juliusz Panek.

Grupa Jugosłowiańska Porozumienia Prawniczego Polsko-Jugosłowiańskiego w Belgradzie znajduje się w stadium organizacji przy wybitnym udziale profesora prawa międzynarodowego w Uniwersytecie Belgradzkim dra Illi Przica.

GRUPA POLSKO-NIEMIECKA

Patrz sprawozdanie w zeszycie 3.

GRUPA POLSKO-RUMUŃSKA

Patrz sprawozdanie w zeszycie 1.

KOMITET KOORDYNACYJNY GRUP

W stadium organizacji znajduje się Komitet Koordynacyjny Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą, o którego powstaniu i programie prac podane będzie sprawozdanie w najbliższych zeszytach.